

BRASIL

ESTADO SOCIAL CONTRA A BARBÁRIE

Antônio Carlos F. Galvão ▪ Bráulio Santiago Cerqueira ▪ Carolina Pereira Tokarski ▪ Denise Lobato Gentil
▪ Eduardo Fagnani ▪ Eliza Bartolozzi Ferreira ▪ Emir Sader ▪ Erminia Maricato ▪ Esther Bemerguy de
Albuquerque ▪ Evilasio Salvador ▪ Fabrício Augusto de Oliveira ▪ Guilherme Varella ▪ Helder Rogério
Sant'Ana Ferreira ▪ João Brant ▪ Jorge Abrahão de Castro (org.) ▪ José Carlos de Assis ▪ José
Carvalho de Noronha ▪ José Celso Cardoso Jr. ▪ José Dari Krein ▪ Leonardo Castro ▪ Luana Pinheiro
▪ Luciana Jaccoud ▪ Marc Morgan ▪ Marcelo Sartorio Loural ▪ Marcio Pochmann (org.) ▪ Marilena
Chauí ▪ Mário Theodoro ▪ Milko Matijascic ▪ Paolo Colosso ▪ Paula Montagner ▪ Paulo de Martino
Jannuzzi ▪ Pedro H. B. Carvalho Júnior ▪ Rolf Hackbart ▪ Vanessa Petrelli Corrêa ▪ Wilnês Henrique

Fruto de árduo trabalho coletivo, este livro envolveu 35 autores e autoras, especialistas num amplo espectro de temas.

A proposta da obra é tão ousada e pujante quanto o tamanho de seu volume, e pretende lançar luzes sobre os desafios do momento atual ao analisar o Estado brasileiro e suas demandas históricas no que se refere aos seus princípios republicanos e, a partir desse universo, servir ao seu povo.

Desde o início da trágica crise sanitária que abalou o planeta no final de 2019, anunciada aqui no Brasil em março de 2020, com um número de mortes que, no momento do fechamento desta edição, já ultrapassa 35 mil pessoas no país, a questão do Estado se tornou questão de vida ou morte, principalmente entre as camadas mais empobrecidas e vulneráveis da população.

O golpe parlamentar-jurídico-midiático sofrido pelo governo Dilma Rousseff (PT), aprofundado por Michel Temer (MDB) e, desde janeiro de 2019, por Jair Bolsonaro (sem partido, mas eleito pelo PSL) impôs uma fissura no país. Romperam com o combate à desigualdade econômica que, por sua vez, reflete-se numa contundente desigualdade social.

Generosamente organizado por Jorge Abrahão de Castro e Marcio Pochmann, o livro reúne experiências, dados, informações e análises acumuladas nas últimas décadas no Brasil, à luz de governos democráticos-populares do Partido dos Trabalhadores (PT).

As experiências contrariaram o modelo neoliberal implantado pelos governos desde os anos 1990, com o fortalecimento da estrutura estatal, criação e fortalecimento de conselhos com participação popular, criação e implementação de políticas públicas de previdência, saúde, assistência social, trabalho e renda, educação, cultura e segurança pública, entre outros.

O período foi curto e insuficiente para suprir todas as demandas e necessidades reprimidas pela dominação secular. Todavia, marcou a sociedade.

O hiato promovido pelo golpe de 2016 e a eleição de um presidente que homenageia a morte não serão suficientes para impedir que novos sujeitos entrem em cena.

Há muito o que fazer na luta contra a desigualdade econômica e a barbárie e, principalmente, em favor da justiça social.

Que todas as contribuições reunidas neste livro sirvam de subsídio para aprofundamento dos estudos e formulação de planos que transformem o país, em favor do povo brasileiro.

BRASIL

**ESTADO SOCIAL
CONTRA A BARBÁRIE**

BRASIL

ESTADO SOCIAL CONTRA A BARBÁRIE

Jorge Abrahão de Castro

Marcio Pochmann

Organizadores

Antônio Carlos F. Galvão ▪ Bráulio Santiago Cerqueira ▪ Carolina Pereira Tokarski ▪ Denise Lobato Gentil ▪ Eduardo Fagnani ▪ Eliza Bartolozzi Ferreira ▪ Emir Sader ▪ Ermínia Maricato ▪ Esther Bemerguy de Albuquerque ▪ Evilasio Salvador ▪ Fabrício Augusto de Oliveira ▪ Guilherme Varella ▪ Helder Rogério Sant'Ana Ferreira ▪ João Brant ▪ José Carlos de Assis ▪ José Carvalho de Noronha ▪ José Celso Cardoso Jr. ▪ José Dari Krein ▪ Leonardo Castro ▪ Luana Pinheiro ▪ Luciana Jaccoud ▪ Marc Morgan ▪ Marcelo Sartorio Loral ▪ Marilena Chaui ▪ Mário Theodoro ▪ Milko Matijascic ▪ Paolo Colosso ▪ Paula Montagner ▪ Paulo de Martino Jannuzzi ▪ Pedro H. B. Carvalho Junior ▪ Rolf Hackbart ▪ Vanessa Petrelli Corrêa ▪ Wilnês Henrique



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Diretoras: Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Revisão

Claudia Andreoti

Editoração eletrônica e capa

Antonio Kehl

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823 Brasil : Estado social contra a barbarie / Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2020.

613 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5626-005-1

1. Política social - Brasil. 2. Democracia. 3. Movimentos sociais. 4. Economia - Brasil. 5. Desigualdade social. 6. Políticas públicas. 7. Desigualdade econômica. 8. Segurança pública. I. Castro, Jorge Abrahão de. II. Pochmann, Marcio.

CDU 323.2(81)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 8/10213)

Este livro obedece às regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana
CEP 04117-091 – São Paulo – SP
Telefone: (11) 5571-4299
www.facebook.com/fundacao.perseuabramo
[Twitter.com/fpabramo](https://twitter.com/fpabramo)

Sumário

Apresentação	9
<i>Jorge Abrahão de Castro e Marcio Pochmann</i>	
Parte I – Temas Gerais	19
Estado de bem-estar social: o que nos sugere a experiência internacional	21
<i>Jorge Abrahão de Castro e Wilnês Henrique</i>	
Democracia e sociedade autoritária.....	43
<i>Marilena Chaui</i>	
O Estado do bem-estar e as desigualdades no capitalismo	57
<i>Fabício Augusto de Oliveira</i>	
Elementos para um programa de transição ecológica.....	85
<i>Esther Bemerguy de Albuquerque</i>	
Tributação da riqueza: princípios gerais, experiência internacional e lições para o Brasil	105
<i>Pedro HB Carvalho Junior e Marc Morgan</i>	
Parte II – Temas Gerais do Brasil	133
Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida?	135
<i>Marcio Pochmann</i>	

Para onde vai o Brasil?.....	157
<i>Emir Sader</i>	
Regimes de crescimento da economia brasileira entre 2004 e 2018: não transformações e limites.....	171
<i>Vanessa Petrelli Corrêa e Marcelo Sartorio Loural</i>	
Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social	207
<i>Jorge Abrahão de Castro</i>	
Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social no Brasil.....	231
<i>Paulo de Martino Jannuzzi e Paula Montagner</i>	
Território como base de políticas públicas: ideias para o desenvolvimento brasileiro futuro	255
<i>Antônio Carlos F. Galvão</i>	
As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil.....	277
<i>Ermínia Maricato e Paolo Colosso</i>	
Desenvolvimento rural: terra e mudanças climáticas	301
<i>Rolf Hackbart</i>	
Estado de bem-estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a Reforma Administrativa Bolsonaro e suas falácias.....	319
<i>Bráulio Santiago Cerqueira e José Celso Cardoso Jr.</i>	
Reforma tributária para enfrentar a desigualdade social.....	335
<i>Eduardo Fagnani</i>	
Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil.....	367
<i>Evilasio Salvador</i>	
A crise dos estados: ruptura do Pacto Federativo via financeirização dos orçamentos estaduais.....	389
<i>José Carlos de Assis</i>	
Parte III – Temas das Políticas Sociais e Segurança Pública	401
Seguridade social brasileira: construção, estrutura, conquistas e desafios.....	403
<i>Milko Matijascic</i>	

Dominância financeira e o desmonte do sistema público de previdência social no Brasil.....	419
<i>Denise Lobato Gentil</i>	
O sistema de saúde brasileiro: rumo à universalidade ou à segmentação?.....	445
<i>José Carvalho de Noronha e Leonardo Castro</i>	
A seguridade social e trajetória recente da assistência social no Brasil...	469
<i>Luciana Jaccoud</i>	
Trabalho e Renda para pensar uma sociedade civilizada	485
<i>José Dari Krein</i>	
A consolidação do direito à educação como desafio para um Estado de bem-estar no Brasil.....	501
<i>Eliza Bartolozzi Ferreira</i>	
Do Estado de cultura ao Estado anticultural	523
<i>Guilherme Varella e João Brant</i>	
Dez anos de Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil: o que aprendemos?	539
<i>Mário Theodoro</i>	
Entre a crise do Estado de bem-estar social e a crise dos cuidados: onde estão as mulheres nas reflexões sobre a provisão do bem-estar social?	563
<i>Luana Pinheiro e Carolina Tokarski</i>	
Segurança pública: desigualdades estruturais e reforma da política criminal	591
<i>Helder Rogério Sant'Ana Ferreira</i>	

Apresentação

A ordem global estabelecida pela dominância do capital financeiro e moldada pela predominância do ideário neoliberal vem, já há algum tempo, desconstruindo o padrão societal do pós-guerra, colocando em xeque o Estado de bem-estar social e a democracia liberal, além de mostrar a face mais dura e autoritária do capitalismo.

O Brasil, moldado por desigualdades econômicas e sociais profundas, se vê hoje diante de uma ruptura política severa e de grave regressão econômica e social, que comprometem a estrutura e a arquitetura das políticas sociais que foram projetadas na Constituição Federal de 1988 e que vinham sendo implementadas com dificuldades, devido a permanentes resistências das classes dominantes brasileiras.

Nessas circunstâncias, torna-se necessário e urgente mais uma vez analisar os limites, possibilidades e os desafios da construção de um Estado social em nosso país, considerando o pressuposto de que ele continua sendo um dos elementos básicos da geração e reprodução da cidadania, da igualdade e da justiça social.

Este livro é um esforço nesse sentido. Ele foi elaborado a partir de um projeto proposto a um conjunto de professores, pesquisadores e técnicos das diversas áreas de conhecimento e com abordagens multidisciplinares, muitos

dos quais participaram da formulação, implementação e gestão de políticas públicas. Esses profissionais cederam à Fundação Perseu Abramo textos originais ou trabalhos reelaborados e atualizados. Determinante foi que os textos oferecessem uma contribuição crítica, norteada pela identificação dos limites, possibilidades e desafios de um Estado social no Brasil no século XXI.

O livro está organizado em três partes complementares: Temas Gerais; Temas Gerais do Brasil; Temas das Políticas Sociais e de Segurança Pública. A primeira parte, **Temas Gerais**, inclui ensaios com uma abordagem mais conceitual, teórica e histórica, que contribuem para elucidar aspectos relevantes do Estado de bem-estar social. Compõem essa parte:

Estado de bem-estar social: o que nos sugere a experiência internacional, de autoria de Jorge Abrahão de Castro e Wilnês Henrique, procura sistematizar aspectos do Estado de bem-estar social no âmbito da experiência dos países capitalistas dito desenvolvidos, que podem ser úteis para a reflexão sobre a construção de um Estado social e uma sociedade igualitária e justa em nosso país.

Democracia e sociedade autoritária, de Marilena Chaui, afirma que uma sociedade é democrática quando institui direitos, e salienta que necessidades, carências e interesses não são particulares e específicos, mas gerais e universais. Só há democracia com a ampliação contínua da cidadania, que se define para além dos direitos civis, abrindo um campo de lutas populares pelos direitos econômicos, sociais e culturais. No capitalismo, são imensos os obstáculos à democracia, principalmente derivados da enorme desigualdade social que esse sistema produz. A essas dificuldades, a sociedade brasileira agrega outros elementos que dificultam a instituição de uma sociedade democrática: o mito da não violência e o autoritarismo social. A autora conclui que a sociedade brasileira é oligárquica e está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes.

O Estado do bem-estar e as desigualdades no capitalismo, de autoria de Fabrício Augusto de Oliveira, analisa como as mudanças ocorridas no sistema capitalista, a partir das décadas de 1970 e 1980, e no pensamento econômico, modificaram a equação da prosperidade, com o trabalho perdendo crescente importância para a riqueza financeira. E como o Estado do bem-estar e a tributação progressiva voltaram a ser considerados nocivos para o seu funcio-

namento, atribuindo a essas mudanças as causas do crescente aumento das desigualdades a partir da década de 1970.

Elementos para um programa de transição ecológica, de autoria de Esther Albuquerque Bemerguy, mostra que desde a década de 1960 a ciência afirma a gravidade da crise climática, mas seu enfrentamento tornou-se complexo diante das políticas neoliberais que passaram a vigorar a partir de 1970, marcadas pelo inexorável domínio das finanças, a irremediável instabilidade econômica e a crescente desigualdade social. Porém, na profunda desorganização da vida social que vigora desde esse advento, foram constituindo-se, ainda que de forma desarticulada, iniciativas práticas e movimentos políticos, inclusive no Brasil, que oferecem elementos para um programa de transição ecológica. É isso que o texto busca resgatar, privilegiando as iniciativas que considera mais radicais e adequadas para escalar a luta anticapitalista e antineoliberal com a urgência necessária para enfrentar as crises sociais e climáticas que estão devastando o ambiente e comprometendo a sobrevivência do homem e da natureza.

Tributação da riqueza: princípios gerais, experiência internacional e lições para o Brasil, de Pedro Humberto Jr. e Marc Morgan, sistematiza o recente debate internacional sobre a tributação da posse de grandes fortunas e de sua transferência por gerações, e, considerando-a tecnicamente viável, propõem um modelo amplo e progressivo para o Brasil.

A segunda parte, **Temas Gerais do Brasil**, inclui textos multidisciplinares que abordam aspectos diversos da realidade brasileira na atualidade e indicam limites, possibilidades e desafios estruturais e conjunturais para a estruturação de um Estado social no Brasil.

Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida?, de Marcio Pochmann, analisa as circunstâncias pelas quais a montagem dos complexos do Estado social no Brasil foi interrompida diante da desindustrialização avançada e a desarticulação da centralidade do trabalho assalariado na sociedade de serviços. Também trata da perspectiva de ascensão do Estado policial para gerir em novas bases a massa descartada de brasileiros empobrecidos e disfuncionais ao capitalismo no início do segundo quarto do século XXI.

Para onde vai o Brasil?, de autoria de Emir Sader, foi construído com base em três perguntas e suas respectivas respostas: de onde viemos? A resposta é que o destino do país mudou várias vezes ao longo da história, mesclando momentos

de avanços e retrocessos; onde estamos? Em um país que vive uma situação inédita, com um governo de extrema direita eleito por métodos ilegais, que se esgotou prematuro, devido à profunda e prolongada crise cujo desenlace ainda está em aberto; e para onde vai o Brasil? Depende das disputas políticas e ideológicas dos próximos anos, e é preciso reconstruir a hegemonia da esquerda, condição da redemocratização do Brasil e da retomada de um projeto de desenvolvimento econômico com distribuição de renda.

Regimes de crescimento da economia brasileira entre 2004-2018 – não transformações e limites, de Vanessa Petrelli e Marcelo Sartori, destaca as características e limites dos modelos de crescimento vigentes na economia brasileira entre 2003 e 2019. Destaca-se primeiro o modelo do período 2003-2014, enfatizando o pano de fundo institucional que permitiu a intervenção do Estado, tornando possível um movimento de expansão com melhora da distribuição da renda e redução da pobreza. Ainda nesta análise, destaca, paralelamente, as não transformações ocorridas no mesmo período, que comprometeram o próprio modelo de crescimento. Posteriormente analisa o período 2015-2019, indicando a conformação de um novo modelo de crescimento, cujo foco é o ajuste fiscal e o teto de gastos público. A direção é da atuação de um Estado mínimo e, nesse contexto, se processam, ao mesmo tempo, reformas institucionais que comprometem, inexoravelmente, a ação do Estado. Comprometem, especialmente, as políticas distributivas, sem conseguir apresentar alternativas efetivas para o crescimento do país.

Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social, de Jorge Abrahão de Castro, apresenta um painel do bem-estar social brasileiro desde a Constituição Federal de 1988 até 2019, mostrando uma trajetória a partir de uma expectativa cidadã manifesta na Constituição de 1988, com avanços no decorrer do período, chegando na atualidade com um quadro desalentador, que pode nos levar à barbárie social.

Estado de bem-estar social, políticas públicas e mobilidade social no Brasil, de Paulo Jannuzzi e Paula Montagnier, aponta a importância do Estado de bem-estar social na determinação dos níveis e padrões de mobilidade no país. Seguindo uma perspectiva diferente da linha interpretativa *society-centered* dos estudos de mobilidade social, os autores trazem evidências da contribuição das políticas públicas, sobretudo as estruturadas nos anos 2000, para explicar

a retomada dos níveis de mobilidade ascendente de carreira da população ocupada, brancos e negros, em 2014.

Território como base de políticas públicas: ideias para o desenvolvimento brasileiro futuro, de Antônio C. Galvão, discute a lógica de evolução da sociedade capitalista, traça características e tendências da produção do espaço no país e apresenta uma compreensão sintética da configuração espacial de nosso território, refletindo sobre os aspectos centrais e o significado de uma política pública territorial que abra terreno para novo ciclo de desenvolvimento, enfrente as heranças regionais e alivie tensões políticas e conflitos herdados do quadro recente de autoritarismo e exclusão social.

As cidades são centrais para bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil, de Ermínia Maricato e Paolo Colosso, tem como objetivo refletir sobre avanços e contradições de um Estado de bem-estar social no Brasil, tendo em vista as especificidades ligadas à produção do espaço urbano. Para tanto, tratam de aspectos históricos estruturais do duplo processo de industrialização e urbanização. Em seguida trazem um balanço da política urbana no último ciclo democrático, entre 1985 e 2016, retratando o ciclo virtuoso das prefeituras democráticas, além de contribuições e externalidades negativas do plano desenvolvimentista baseado no PAC e PMCMV; apontam ainda linhas gerais das regressões dos anos 2016 a 2019. Por fim, expõem razões para pensar o acirramento da crise social como momento de possibilidade de reconstrução democrática em novas bases e termos, mais ligados a uma realidade urbana.

Desenvolvimento rural: terra e mudanças climáticas, de Rolf Hakbart, discute a exploração desenfreada dos recursos naturais, por parte dos grandes empreendimentos, que levam à concentração e centralização do uso da terra e trazem consequências econômicas, ambientais e sociais relevantes. Além de alertar que o debate sobre o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social estão sob forte processo de alteração no rumo de referendar o conceito liberal puro do direito absoluto da propriedade privada.

Estado de bem-estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a Reforma Administrativa Bolsonaro e suas falácias, de Bráulio Santiago Cerqueira e José Celso Cardoso Jr., problematiza a reforma administrativa em curso. Ancorada no encolhimento do Estado de proteção social e na compressão indiscrimi-

nada da despesa pública – a despeito da gravidade da crise social e da evolução estável do gasto com servidores nas duas últimas décadas –, a reforma atenta contra a regularidade na prestação de serviços públicos, reintroduz o arbítrio na gestão de pessoal com o ataque à estabilidade do servidor e deverá desorganizar a administração pública, prejudicando a população e a própria economia. Ainda que distante das atuais opções governamentais, um contraponto republicano e democrático para o serviço público é delineado ao fim do capítulo.

Reforma tributária para enfrentar a desigualdade social, de Eduardo Fagnani, afirma que as propostas de Reforma Tributária que tramitam na Câmara dos deputados e no Senado não enfrentam o vergonhoso caráter regressivo do sistema. Além disso, o texto, em suas três partes: a) apresenta evidências sobre o caráter regressivo da tributação brasileira; b) demonstra que não há barreira técnica para que se promova maior justiça fiscal no Brasil; e c) assinala as premissas que orientaram a elaboração da “Reforma Tributária solidária, justa e sustentável” e as principais propostas de mudança associadas a cada uma daquelas premissas.

Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil, de Evilásio Salvador, busca compreender as prioridades do Estado brasileiro na destinação dos recursos orçamentários, evidenciando os tensionamentos entre a política social e a agenda de austeridade fiscal. O ensaio mostra os efeitos devastadores que o ajuste fiscal vem ocasionando nos gastos sociais brasileiros, sobretudo, a partir da Emenda Constitucional 95 de 2016, que implodiu o eixo-mestre da estrutura de recursos vinculados às políticas sociais, assegurando primazia ao pagamento das despesas financeiras, com juros, encargos e amortização da dívida pública, cujos únicos beneficiários são rentistas que se comportam como verdadeiros parasitas do fundo público.

A crise dos estados – ruptura do Pacto Federativo via financeirização dos orçamentos estaduais, de José Carlos de Assis, argumenta que a crise financeira dos estados não tem relação com problemas administrativos, mas que esses problemas são derivados do deliberado processo de financeirização dos orçamentos públicos, com o propósito último de desviar recursos, para realizar superávits primários que seriam finalmente transferidos ao setor financeiro privado.

A terceira parte, **Temas das Políticas Sociais e Segurança no Brasil**, inclui análises de diversas áreas de políticas públicas, destacando aspectos que

contribuem para a compreensão dos limites, possibilidades e desafios presentes em cada política pública.

Seguridade social brasileira: construção, estrutura, conquistas e desafios, de Milko Matijasic, descreve os elementos centrais da trajetória da proteção social e atualiza informações da realidade brasileira, sempre em diálogo com os modelos de bem-estar social da experiência internacional. Conclui que, em nosso país, a falta de capacidade de ação conjunta entre as políticas de saúde, assistência e previdência social, solapadas por interesses e problemas de ordem fiscal, caracterizam a seguridade apenas como um conceito e não uma política pública que promova o desenvolvimento.

Dominância financeira e o desmonte do sistema público de Previdência Social no Brasil, de Denise Lobato Gentil, identifica os anos 2017-2020 como uma fase de implacável destituição do Estado democrático de direito, consequência do aprofundamento do neoliberalismo e da dominância do capital financeiro, no Brasil e no mundo. A autora faz referência à submissão da política social, da dívida pública e do mercado de terras e de *commodities* à lógica da financeirização. Os interesses dos agentes políticos e institucionais que representam as finanças também lideraram a reforma da previdência, ocorrida em 2019. O artigo também aponta os grandes favorecidos pela reforma, as novas regras impostas à classe trabalhadora e os números dramáticos do processo de exclusão social que ocorrerá no futuro próximo.

O sistema de saúde brasileiro: rumo à universalidade ou à segmentação?, de José Noronha e Leonardo Castro, avalia os rumos do sistema de saúde brasileiro da Constituinte até o momento atual. O mandamento constitucional da criação de um sistema de saúde universal e “único” não foi atingido e permanece distante. O sistema “real” consiste em um híbrido público-privado em que planos privados de saúde subsidiados pelo Estado concorrem por recursos com um SUS subfinanciado. A fragmentação e segmentação por renda e território públicos privados reforçam a estruturação de um sistema de castas sociais com cuidados diferenciados. Discutem-se alguns fatores determinantes para esse desfecho e sugerem-se elementos para reversão desse quadro.

A seguridade social e a trajetória recente da assistência social no Brasil, de Luciana Jaccoud, analisa a trajetória recente da política de assistência social, considerando o seu inédito adensamento e institucionalização no âmbito da

proteção social brasileira. O balanço realizado destaca a ampliação das ofertas, seja no âmbito dos benefícios monetários, com relevantes impactos redistributivos, seja no campo dos serviços, voltados ao enfrentamento de um conjunto amplo de vulnerabilidades tais como as decorrentes do ciclo de vida, arranjos familiares, deficiências, situações de violência ou de falta de acesso a direitos e oportunidades. Mas se a evolução desta política, em especial após 2004, com a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), permitiu o aprofundamento do compromisso universalista do sistema brasileiro de proteção social, a regressão democrática observada após o golpe de 2016 inaugurou um movimento contrário acompanhado de forte crítica aos princípios basilares da seguridade social brasileira. Afirma-se um contexto de crescente desresponsabilização do governo federal com relação às ofertas da assistência social e aos seus resultados. Associado a reformas regressivas nas demais políticas de proteção social, bem como a iniciativas voltadas à precarização do mundo de trabalho, consolida-se um cenário de constrangimento das ofertas, fragmentação da ação pública e fragilização das capacidades institucionais e financeiras, com repercussão na ampliação de pobreza, desigualdade de renda, vulnerabilidades sociais e violações de direitos.

Trabalho e Renda para pensar uma sociedade civilizada, de José Dari Krein, mostra que a geração de emprego tem como pressuposto a dinâmica econômica e o tipo de ocupação não é somente criado pelo desenvolvimento das forças produtivas, mas por opções políticas e pela forma de organizar a vida social. No pós-guerra, quando se construiu o chamado Estado de bem-estar social, o emprego foi impulsionado pela decisão política de o Estado, fundamentalmente, construir serviços sociais para o conjunto da população, combinada com uma forte redução da jornada e com a constituição de um sistema de direitos e de proteção social em que as pessoas não precisassem vender a sua força de trabalho sob qualquer condição para sobreviver. Um processo concertado com presença do movimento trabalhista. Atualmente, no capitalismo contemporâneo, sob a globalização financeira e hegemonia neoliberal, há uma desconstrução dos direitos sociais. A jornada formal somente se reduz pelo crescimento dos contratos atípicos e precários, deixando as pessoas em condição de maior vulnerabilidade concorrendo entre si no mercado, o que tende a gerar uma polarização nas ocupações criadas, em sua maioria precárias. O

Brasil até teve movimentos contraditórios nos governos do PT no sentido de buscar estruturar o mercado de trabalho, mas com tendências de flexibilização. Após a crise de 2015 prevalece a mesma tendência de desconstrução de direitos e ataque às instituições trabalhistas. Ressaltando que o Brasil tem muitas especificidades, pois não conseguiu organizar o mercado de trabalho com proteção social para a maioria dos ocupados.

A consolidação do direito à educação como desafio para um Estado de bem-estar no Brasil, da autora Eliza Bartolozzi Ferreira, questiona os arranjos institucionais e o esforço redistributivo do Estado brasileiro no período que se estende após a CF-1988 na construção e consolidação de uma política pública de garantia do direito à educação para todos sem distinção. Destaca que as políticas educacionais são construções sociais que fazem parte da disputa pela política e pelo fundo público.

Do Estado de cultura ao Estado anticultural, de Guilherme Varella e João Brant, analisa as vicissitudes da política cultural em um processo de criação e destruição do Estado de bem-estar social. Os autores analisam o período desde o governo Lula até os governos Temer e Bolsonaro e argumentam que o Brasil abandonou o paradigma de um Estado de cultura para se transformar em um Estado anticultural.

Dez anos de *Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil: o que aprendemos?*, de Mario Theodoro, debate a temática racial, que no governo do PT tornou-se um espaço de ação pública. De fato, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) representou o reconhecimento de que o racismo e seus principais desdobramentos, o preconceito e a discriminação racial, deveriam ser enfrentados com políticas públicas específicas. E o artigo traz um apanhado do que foram essas políticas públicas, seu alcance e suas limitações, tudo isso como um aprendizado para ações futuras.

Entre a crise do Estado de bem-estar social e a crise dos cuidados: onde estão as mulheres nas reflexões sobre a provisão do bem-estar social?, de autoria de Luana Pinheiro e Carolina Tokarski, traz reflexões sobre os impactos que o desmonte do Estado de bem-estar produz na vida das mulheres e na construção de uma sociedade mais igualitária em relação a gênero, bem como analisa os impactos que as mudanças nos papéis sociais de gênero impõem aos Estados e às suas estratégias sociais.

Segurança pública: desigualdades estruturais e reforma da política criminal, de Helder Rogério Ferreira, defende que segurança pública é uma política central para a discussão de um Estado social e indica as atuais incompatibilidades do modelo de segurança pública brasileiro com esse modelo de Estado. Sugere elementos centrais para uma reforma da política criminal em linha com o avanço do Estado de bem-estar social e defende que as forças de esquerda, apesar do apelo do populismo penal e da atuação policial violenta, se comprometam com o enfrentamento das desigualdades estruturais da política criminal.

Esperamos que esses ensaios de reflexão crítica contribuam para o debate público e a construção de um Estado social e uma sociedade igualitária, justa e democrática em nosso país.

Fevereiro de 2020

Jorge Abrahão de Castro

Marcio Pochmann

Parte I
Temas Gerais

Estado de bem-estar social: o que nos sugere a experiência internacional

Jorge Abrahão de Castro¹

Wilnês Henrique²

Introdução

Estado de bem-estar social Pol.Econ m.q. Estado Assistencial. (...) Estado que garante um padrão mínimo de vida, no âmbito econômico, ao conjunto dos cidadãos, através da oferta generalizada de serviços de educação, saúde, transporte, habitação etc. (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa)

O termo Estado de bem-estar social foi utilizado originalmente nos anos 1930 por Alfred Zimmern, historiador e cientista político, para apreender a evolução do Estado Britânico de um *power state* para um *welfare state*, considerado basicamente como Estado democrático de direito em sua acepção mais abrangente. Nessa mesma década, o termo popularizou-se a partir da associação entre a Inglaterra e o *welfare state* contraposta à associação entre Alemanha e o *power state*. Após a Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir dos anos 1950, o termo passou a ser utilizado na Inglaterra no sentido de “provisão de vários serviços pelo Estado de uma maneira coordenada e centralizada” (KERSTENETZKY, 2012).

¹ Doutor em economia e membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED), foi diretor do IPEA e do Ministério do Planejamento.

² Economista e socióloga, doutora em Economia. Professora aposentada do IE-UNICAMP, foi assessora ministerial e parlamentar.

É sugestivo que esse termo tenha se originado e popularizado na década de 1930, em contraposição ao fascismo e a regimes autoritários, em meio ao que foi denominado Era da Catástrofe (HOBBSAWM, 1995), marcada por duas guerras mundiais, uma crise econômica mundial sem precedentes e o desaparecimento das instituições da democracia liberal. Até 1945 era apenas a direita política que representava “não apenas uma ameaça ao governo constitucional e representativo, mas uma ameaça ideológica à civilização liberal como tal, e um movimento potencialmente mundial”. Civilização liberal que partilhava de instituições e valores como a “desconfiança da ditadura e do governo absoluto; o compromisso com um governo constitucional com ou sob governos e assembleias representativas livremente eleitos, que garantissem o domínio da lei; e um conjunto aceito de direitos e liberdades dos cidadãos, incluindo a liberdade de expressão, publicação e reunião. O Estado e a sociedade deviam ser informados pelos valores da razão, do debate público, da educação, da ciência e da capacidade de melhoria (embora não necessariamente de perfeição) da condição humana” (HOBBSAWM, 1995).

É sugestivo também que o termo tenha passado a ser aceito na acepção de provisão de serviços pelo Estado de maneira coordenada e centralizada já na Era de Ouro do capitalismo, quando se supôs (pelo menos até 1989), “quase como coisa indiscutível”, que a ameaça às instituições liberais vinha essencialmente do comunismo (HOBBSAWM, 1995). Como observou esse autor, “Uma das ironias deste estranho século (XX) é que o resultado mais duradouro da Revolução de Outubro, cujo objetivo era a derrubada global do capitalismo, foi salvar seu antagonista, tanto na guerra quanto na paz, fornecendo-lhe o incentivo – o medo – para reformar-se após a Segunda Guerra Mundial e, ao estabelecer a popularidade do planejamento econômico, oferecendo-lhe alguns procedimentos para sua reforma.” (parêntese nosso).

Na literatura especializada sobre esse assunto, é bastante difícil encontrar um “bem definido conceito” de Estado de bem-estar social, com aceitação e uso generalizados. Assim como não há um consenso estabelecido sobre sua trajetória e suas perspectivas neste século.

A literatura sobre regimes ou tipos de Estado de bem-estar social, por sua vez, parece servir bem mais para abrigar diferentes experiências históricas de desenvolvimento capitalista sob uma noção difusa de estado de bem-estar

social, assim como indicar que ele seria um aspecto solidamente institucionalizado nas sociedades contemporâneas e que viria se disseminando, inclusive para países emergentes da Ásia e da América Latina no período mais recente.

Longe de aprofundar questões teórico-conceituais ou dirimir querelas de natureza acadêmica que acabam influenciando o debate político, esse texto procura sistematizar e ressaltar aspectos do Estado de bem-estar social no âmbito do capitalismo dito desenvolvido, cuja compreensão pode ser útil para a reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro.

Estado de bem-estar social: período anterior a 1945

Diversas modalidades de proteção a segmentos sociais específicos podem ser identificadas em países da Europa desde séculos atrás, associadas a instituições de solidariedade oriundas do período feudal e da fase de transição ao capitalismo, e supridas principalmente por entidades como igrejas, comunidades e associações locais.

Em alguns desses países, no contexto das revoluções nacionais e industriais, observa-se a introdução de ações e programas públicos de proteção a acidente, doença, invalidez e velhice, dirigidos a trabalhadores de indústrias estratégicas, em ocupações perigosas e para empregados públicos.

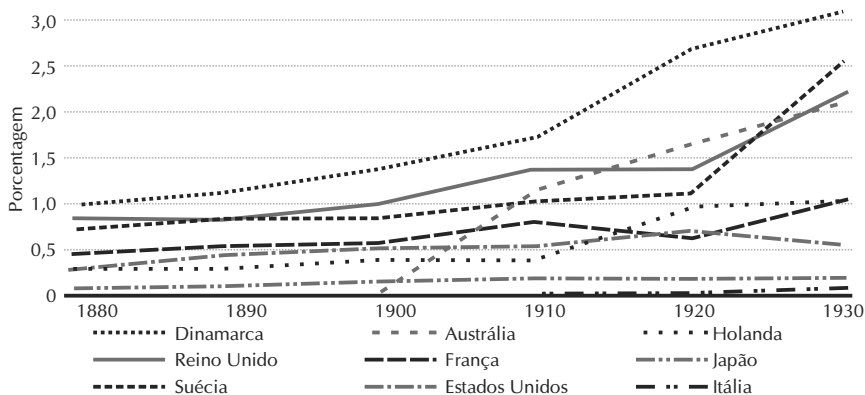
Os países pioneiros nessas inovações, inauguradas ainda no século XIX, foram países com menor grau de desenvolvimento capitalista e menos democráticos, como a Alemanha, a Itália, a França e a Dinamarca. A Alemanha saiu à frente na participação do Estado na proteção social, antes mesmo da Inglaterra, devido principalmente a sua unificação tardia, que só veio a ocorrer com Bismarck e se consolidar na década de 1930. Essa nova legislação social assume o caráter de ação preventiva e antecipatória das lutas sociais que começavam a se alastrar pela Europa na esteira do processo de industrialização e expansão do movimento operário e que poderiam ameaçar o nascente Estado alemão. A proteção social na Itália, por sua vez, inaugura-se em 1860, quando da unificação nacional liderada por Cavour no curso das guerras contra a Áustria. O tardio desenvolvimento industrial da Itália não comportava a absorção das multidões de camponeses e trabalhadores rurais, que ao Norte e principalmente ao Sul enfrentavam condições dramáticas de subsistência (FLORA, 1986).

Já para a Inglaterra, país que liderou o processo de industrialização, a intervenção do Estado esteve associada até o século XIX com a questão da ordem e do disciplinamento para o trabalho assalariado e com um tipo pioneiro de assistencialismo, as *Poor Laws*. No final do século XIX e princípio do século XX, com o aumento da pobreza associado ao processo de industrialização, ficou clara a incapacidade do esforço privado em enfrentar a magnitude dos problemas sociais sem a intervenção do Estado em novas bases. O chamado Relatório Webb 1905-1909 já apontava que a pobreza era um problema estrutural relacionado com a tendência ao desemprego duradouro e aos baixos salários, combinada com as diferentes situações do indivíduo ao longo da vida, com a ausência de educação e nutrição adequada na infância, e agravada pela própria política pública (*work houses*), que contribuía para a estigmatização da população pobre.

Até a Segunda Guerra Mundial, outros países também introduziram esses programas públicos de proteção social, além de ocorrer a ampliação da cobertura para outros riscos, como desemprego, morte e tempo de serviço, assim como para o conjunto de trabalhadores industriais e mesmo para os trabalhadores agrícolas.

Apesar disso, os programas sociais públicos continuaram ocupando papel secundário na reprodução da vida social, registrando-se uma participação bastante modesta do gasto público social e de seu financiamento no Produto Interno Bruto (PIB) dos países, não superior a 3% do PIB (gráfico 1).

Gráfico 1: Gasto público social de países selecionados em relação ao PIB. 1880-1930



Estado de bem-estar social: o período 1945-1975

Alguns autores consideram a evolução do Estado de bem-estar social como um movimento de continuidade de políticas sociais pelo menos desde a sua introdução na Alemanha de Bismark, envolvendo a expansão da cobertura de riscos e de segmentos sociais e seu espraiamento no centro capitalista a partir dos países menos desenvolvidos, industrializados e democráticos para os países mais desenvolvidos, e posteriormente do centro capitalista para a periferia. Nesse sentido, Pierson (1998) sugere uma periodização do Estado de bem-estar social no centro capitalista, que envolve a sua introdução na Alemanha de Bismark, a sua consolidação no entre guerras (com o New Deal nos EUA, e a Aliança Red-Green na Suécia), e a sua franca expansão do final dos anos 1940 até meados dos anos 1970.

Como observou Fiori (1995), no entanto, os estudos com maior densidade teórica e potencial crítico identificam uma descontinuidade qualitativa na intervenção social do Estado após a Segunda Guerra Mundial principalmente nos países centrais, a partir das reformas sociais do Plano Beveridge de 1942, ocorridas na Inglaterra. Não haveria assim uma simples continuidade evolutiva de políticas sociais que vinham pelo menos desde Bismark, mas um novo paradigma de políticas governamentais: o denominado Estado de bem-estar social.

A situação histórica após 1945 era a de um mundo saído de uma grande guerra mundial que derrotou o fascismo com perdas humanas elevadas e com a Europa e o Japão econômica e socialmente em péssima situação, enquanto os EUA haviam preservado e ampliado a sua estrutura produtiva e econômica e consolidado a posição hegemônica no bloco capitalista. De outro lado, havia o bloco de países socialistas que não apenas era uma alternativa real à ordem econômica e institucional dos países capitalistas, mas também fator de estímulo às lutas sociais em todo o mundo. Além disso, as memórias das péssimas soluções encontradas no pós-Primeira Guerra e a Grande Depressão ainda estavam muito presentes em todos os países indistintamente.

O Estado de bem-estar social será, em grande medida, resultado desse momento histórico. Sua face social mais visível emerge e se consolida por meio de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de saúde, educação, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social, habitação,

saneamento básico, transporte público, entre outros. O Estado passa assim a fornecer serviços e a transferir renda a toda população dos países onde esses sistemas se enraizaram, alterando e ampliando a própria noção de cidadania, entendida como a garantia tanto de direitos civis e políticos como de direitos sociais.

O Estado de bem-estar social passa a ser parte essencial de um novo contexto econômico, social e político que vigorou por cerca de 30 anos, de 1945 a 1975, essencialmente nos países capitalistas desenvolvidos, período chamado pelos anglo-americanos de Era de Ouro do capitalismo, ou Trinta gloriosos, pelos franceses. Foi um período de desempenho econômico excepcional e de bem-estar material, sobretudo dos países europeus e do Japão, cuja prioridade era recuperar-se da guerra e, naqueles países não comunistas, “deixar para trás o medo da revolução social e avanço comunista, herança da guerra e da Resistência” (HOBSBAWM, 1995).

É possível sintetizar em quatro dimensões os principais aspectos desse novo contexto que viabilizou e garantiu o sucesso do Estado de bem-estar social após a Segunda Guerra Mundial (AURELIANO & DRAIBE, 1989; ARRETCHÉ, 1995; e FIORI, 1995):

- i) dimensão *econômica*: uma expansão do mundo industrial, com a generalização do paradigma fordista; um novo paradigma de ação estatal nas economias capitalistas, que envolvia a sustentação, administração e planejamento da modernização econômica e o consenso sobre políticas econômicas ativas de inspiração keynesiana; um consenso político efetivo suprapartidário, entre a esquerda e a direita, em torno do crescimento econômico e do pleno emprego; um avanço na internacionalização da economia, com um aumento excepcional do comércio mundial, principalmente de produtos industrializados; um ritmo de crescimento econômico constante e sem precedentes, com os decorrentes ganhos fiscais crescentes alocados por coalizões políticas socialmente orientadas;
- ii) dimensão do *ambiente global (geopolítico/geoeconômico)*: um ambiente global estável, proporcionado pelos acordos de Bretton Woods, e com espaço para a conciliação entre desenvolvimento social e estabilidade da economia internacional; um mundo bipolar, que criou estímulos/receios recíprocos e que contribuiu para consolidar convicções “socialmente orientadas” de todos os governos, inclusive conservadores, democratas-cristãos e liberais;

- iii) dimensão *político-ideológica*: um clima de igualdade e solidariedade nacional logo depois da guerra, e de solidariedade supranacional gerada pelo novo quadro geopolítico; um avanço das democracias partidárias e de massa, que permitiu que o peso das reivindicações dos trabalhadores, de seus sindicatos e partidos e dos demais setores sociais interessados no desenvolvimento do Estado de bem-estar social, aumentasse na concorrência eleitoral; e
- iv) dimensão *social*: uma força de trabalho empregada, com maiores salários e proteção, havendo de certa forma a “desmercantilização” da força de trabalho; ampliação das classes operárias e médias; crescimento da atuação e organização sindicais; manutenção da família matrimonial; aumento da inserção das mulheres no mercado de trabalho; estrutura demográfica com uma população idosa relativamente reduzida e maior parcela de população jovem, gerando uma relação de dependência favorável.

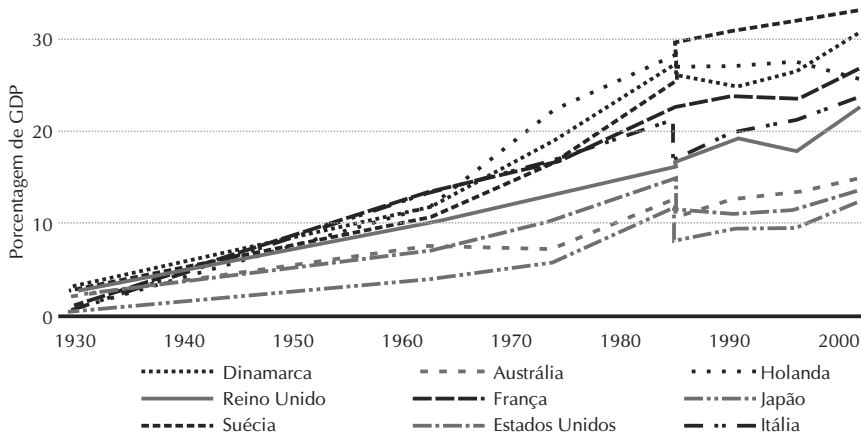
Produziu-se assim uma articulação virtuosa entre as intervenções e as políticas econômicas e sociais, orientadas pelo objetivo maior do pleno emprego, gerando uma prosperidade econômica sem precedentes, que se tornou mais evidente nos anos 1960, quando o desemprego ficou em 1,5% na Europa Ocidental.

A pobreza e a desigualdade de renda apresentaram permanente queda em muitos desses países, com o aumento do emprego, da estabilidade e dos salários reais (propiciado pela participação nos ganhos de produtividade e pelo aumento dos salários indiretos advindos da intervenção social do Estado). Houve também uma forte alteração do padrão de consumo. Os dados de Picketty (2014) indicam que a parcela do centésimo superior na renda nacional caiu de 12,8% em 1945 para 6,5 % em 1974 no Reino Unido; de 9,8% para 5,5% na Suécia; de 11,4% para 7,3% na Dinamarca; e na Alemanha, de 11,6% em 1950 para 10,1% em 1974.

O gasto público e a carga tributária ampliaram-se, sob o constante crescimento das responsabilidades do Estado e da própria concepção mais abrangente das políticas sociais. O gasto público social cresceu fortemente no período, pelo menos até os anos 1980 (gráfico 2), e suas fontes de financiamento se diversificaram. A evolução para um sistema de financiamento misto, com recursos fiscais e contribuições diretas, tornou evidente que as modalidades

de financiamento tradicionais eram insuficientes e que os programas sociais podiam ter benefícios de natureza diversa.

Gráfico 2: Estado de bem-estar social: gasto social em relação ao PIB. 1930-1995



Fonte: Lindert, P. (2004a, p. 14).

Na década de 1960 e principalmente na de 1970, com a ascensão de governos posicionados à esquerda,

há um claro paralelismo entre a mudança para a esquerda e os acontecimentos públicos mais significativos da década, ou seja, o aparecimento de Estados de bem-estar no sentido literal da palavra, quer dizer, Estados em que os gastos com a seguridade social – manutenção de renda, assistência, educação – se tornaram a maior parte dos gastos públicos totais, e as pessoas envolvidas em atividades de seguridade social formavam o maior corpo de todo o funcionalismo público – por exemplo, em meados da década de 1970, 40% na Grã-Bretanha e 47% na Suécia. Os primeiros Estados de bem-estar nesse sentido apareceram por volta de 1970. (...) No fim da década de 1970, todos os Estados capitalistas avançados se haviam tornado “Estados de bem-estar” desse tipo, com seis deles gastando mais de 60% de seus orçamentos na seguridade social (Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália, Países Baixos). (HOBBSAWM, 1995).

Estado de bem-estar social: tipos/regimes

Muito embora as experiências nacionais do Estado de bem-estar social nos países centrais compartilhem grandes períodos e momentos análogos associados ao contexto mais amplo desse Estado de bem-estar social (Fiori, 1995), há uma grande variedade de situações no processo de estruturação, expansão e atuação do Estado de bem-estar social e em sua trajetória de enfrentamento dos novos tempos. São diferenças associadas às especificidades do desenvolvimento econômico, social e político desses países.

Para melhor analisar e sistematizar a diversidade de experiências nacionais, alguns estudos construíram tipologias que buscam aglutinar os Estados de bem-estar social, com base na identificação de padrões, regularidades e características comuns, a partir da utilização de critérios variados, tais como peso do setor público, forma de organização institucional, extensão da cobertura, grau de sensibilidade aos sistemas políticos, entre outras variáveis. Para alguns especialistas, essas tipologias seriam úteis também como fornecedoras de parâmetros comparativos para a análise de configurações nacionais concretas do Estado de bem-estar social.

A tipologia pioneira foi sugerida por Titmuss (1974), e desdobrada posteriormente por Esping-Andersen (1991), que, a partir dos critérios de grau de desmercantilização (isto é, de redução do grau de dependência dos indivíduos em relação ao mercado para sua reprodução material), do mix público/privado de provisão, e do grau de estratificação social (e posteriormente também do grau de desfamiliarização, ou seja, de redução da dependência dos indivíduos em relação à família), propôs três tipos de Estado de bem-estar social:

i) *Liberal/Residual*, caracterizado pelo mercado como o pilar do bem-estar e, portanto, por um papel residual do Estado na provisão do bem-estar social. Inclui Estados Unidos, Canadá, Austrália e, principalmente pós-anos 1980, o Reino Unido;

ii) *Social-democrata*, cujas características básicas são a desmercantilização e a universalização dos direitos sociais. Envolve um número restrito de países do norte da Europa – Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia; e

iii) *Conservador* (corporativo, continental ou bismarckiano), cujo princípio básico é garantir a proteção a riscos, que dependem em última instância da

inserção econômica e das circunstâncias de trabalho do indivíduo. São exemplos: França, Alemanha, Itália, Bélgica e Áustria.

A seguir, uma síntese de elementos relevantes dos tipos/regimes de Estado de bem-estar social (quadro 1).

Quadro 1: Elementos relevantes dos tipos/regimes de Estado de bem-estar social

Elementos	Tipos/Regimes de Estado de bem-estar social		
	Liberal/Residual	Social-democrata	Conservador/Corporativo
Papel desempenhado Família Mercado Estado	Baixo Alto Baixo	Baixo Baixo Alto	Alto Intermediário Intermediário
Solidariedade social Modo dominante de solidariedade Locus dominante da solidariedade Grau de desmercadorização Base do direito social	Individual Mercado Baixo Necessidade	Universal Estado Alto Cidadania	Corporativo/Familiar Corporação/Família Intermediário Contribuição
Desigualdade e pobreza Nível de desigualdade e pobreza Medidas e ações programáticas	Alto (problema individual) Prestações econômicas (beneficência)	Baixo (disfunção do sistema) Infraestrutura, serviços e ações contra pobreza	Intermediário (multicausal) Prestações econômicas (compensação)
Modo dominante de proteção social Mix público-privado (predominância) Regulamentação do mercado de trabalho Grau de desfamiliarização Mecanismos de atuação política	Privado Baixa Alto (não familista) Pactos partidários e aliança entre classes	Público (universal) Intermediária Alto (não familista) Aliança entre classes, normas legais e pactos sindicatos/patrões	Público (ocupacional) Alta Baixo (familista) Associativismo e envolvimento comunitário, pactos partidários e sociais
Países	UK, USA, Canadá, Austrália	Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia	Alemanha, França, Bélgica, Itália

Fonte: Szarfenberg (2015); Esping-Andersen (1990)

Considerando esses elementos em conjunto, constata-se que o tipo/regime social-democrata de Estado de bem-estar social é o que mais se aproxima da aspiração de uma reforma social abrangente no âmbito das sociedades capita-

listas, quer por suas características positivas e maior sustentabilidade, quer por seus resultados em termos de menor desigualdade e maior solidariedade sociais.

Com o avanço das análises das experiências europeias, apontou-se a necessidade de ampliar essa tipologia. Wolf e Oliveira (2016) afirmam que essa construção de

três modelos de Estado de bem-estar social não parece ser suficiente para fazer frente à variedade de arranjos existentes na Europa Ocidental, considerando os países selecionados. Mais especificamente, embora esses modelos sejam adequados para representar a realidade dos países da Europa Setentrional, eles acabam por desconSIDERAR a realidade dos países da Europa Meridional.

Ferrera (1996) já ressaltara anteriormente que

existem razões suficientes para supor que esses países apresentam arranjos cujas características comuns são diferentes daquelas encontradas em outras regiões do continente, de modo que elas devem compor um quarto modelo de Estado de bem-estar social, qual seja o modelo mediterrâneo.

Estado de bem-estar social: período pós-1975

A partir dos anos 1970 do século passado, o arranjo que sustentou o desenvolvimento do capitalismo após a Segunda Guerra Mundial começou a dar sinais de esgotamento. Para Hobsbawm (1995), “os problemas que tinham dominado o capitalismo antes da guerra, e que a Era de Ouro em grande parte eliminara durante uma geração – pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade –, reapareceram depois de 1973”. O ritmo do crescimento econômico se desacelera e é interrompido por crises recorrentes, e ocorre progressivamente uma forte alteração do contexto econômico, político e social mundial. Longe de serem problemas passageiros, como se imaginou no início dos anos 1970, esses acontecimentos evidenciaram que o capitalismo convive com instabilidade, mudanças, crises recorrentes e problemas estruturais, e que sua “domesticação”, além de difícil, era apenas temporária.

O processo de globalização, sob a liderança do capital financeiro, e o avanço do neoliberalismo solaparam os pilares da Era de Ouro, em particular o

compromisso político e social em torno do pleno emprego e o poder econômico do Estado nacional, transformando a situação econômica, social e política da maioria dos países, independentemente dos governos de plantão. O ideário e as proposições neoliberais tornaram-se progressivamente dominantes e referência para as políticas públicas. As crises passam a ser vistas como resultantes da interferência do Estado que, por meio de regulamentações generalizadas e de tributação e gasto em excesso, estaria retirando estímulos à oferta adequada dos fatores de produção.

Os elementos centrais desse novo período histórico também podem ser sintetizados em quatro grandes aspectos:

- i) aspecto *econômico*: abandono das políticas keynesianas por quase todos os governos, com um novo consenso valorativo da estabilidade dos preços e do equilíbrio macroeconômico; reestruturação tecnológica, produtiva (flexibilização e segmentação) e ocupacional dos países, com o fim da era do emprego industrial estável e com salários reais crescentes e a maior dominância dos serviços; desregulamentação dos principais mercados (especialmente de capital e câmbio, e do trabalho); fortalecimento do capital financeiro; privatização de empresas públicas e de muitas atividades anteriormente consideradas exclusivas do Estado, como previdência social, saúde e educação; fragmentação do mundo do trabalho e declínio dos sindicatos; e redução da capacidade fiscal do Estado, afetada pelo baixo crescimento econômico;
- ii) aspecto *do ambiente global*: fim da *guerra fria* e do *socialismo real*; redução da necessidade de estratégias socialmente orientadas de solidariedade entre países; surgimento de novos blocos econômicos e novas lideranças: União Europeia, China, BRICS;
- iii) aspecto *político-ideológico*: desaparecimento do fantasma do comunismo; enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos ligados ao mundo do trabalho, e comprometidos com o pleno emprego e a proteção social pública; avanço de forças desintegradoras sob o comando conservador; fragmentação da identidade e dos interesses internos à classe trabalhadora; e
- iv) aspecto *social*: desemprego crescente e estrutural; “*remercantilização*” da força de trabalho; maior participação das mulheres no mercado de trabalho; mudanças nas estruturas familiares (com aumento das famílias mono-

parentais, sobretudo daquelas chefiadas por mães solteiras ou divorciadas); transformação das estruturas demográficas (com aumento da expectativa de vida e redução da taxa de fertilidade levando ao maior envelhecimento das sociedades); aumentos das correntes migratórias; diferenciação crescente das demandas sociais e aparecimento de novos riscos sociais.

Não há dúvida de que esse novo contexto afetou direta e indiretamente o Estado de bem-estar social. Destacamos aqui alguns elementos que tiveram forte impacto sobre os valores e a visão então dominantes e sobre as condições gerais de viabilidade e sucesso do Estado de bem-estar social (FIORI, 1995; DRAIBE & HENRIQUE, 1988):

- i) o surgimento de novos riscos e necessidades sociais, além do aumento de alguns já existentes, advindos da reestruturação tecnológica e produtiva e a consequente reconfiguração ocupacional;
- ii) a restrição pela competição global das possibilidades de divergências no âmbito das políticas econômicas, exigindo dos países a desregulamentação dos mercados nacionais, fortalecendo a percepção de que os gastos do Estado de bem-estar social são um elemento de custos empresariais, e afetam negativamente a competitividade;
- iii) a redução do grau de liberdade e a imposição de novos limites e condições para as políticas econômicas e sociais dos países membros de novos blocos, como o europeu;
- iv) a ampliação de conflitos em torno das políticas públicas diante da elevada desocupação e do aumento da imigração (resultante das transformações econômicas e dos diversos conflitos bélicos e étnicos em diversos países);
- v) um novo entendimento de que parcela crescente da população é inaproveitável para o mercado de trabalho e um peso para as políticas públicas, em particular para as sociais, além de uma ameaça à continuidade das políticas e programas para os segmentos integrados; e
- vi) a diminuição da solidariedade social geral e entre as classes trabalhadoras, com a desestruturação dos sindicatos e organizações sociais e a perda de representatividade dos partidos vinculados a elas.

A intervenção social do Estado tornou-se assim mais complexa e difícil, e passou a ter altos custos políticos, além de contar com a pressão e ampliação

do papel de grupos privados, filantrópicos e religiosos, entre outros. Entretanto, como mostram alguns estudos, durante esse período mais recente não houve nos países capitalistas desenvolvidos uma desmontagem “abrupta e estrondosa” do Estado de bem-estar social.

Pierson e Castles (2007), que empreenderam um grande esforço analítico envolvendo autores de distintas abordagens teóricas sobre a evolução do Estado de bem-estar social, concluem na análise do impacto da globalização sobre a proteção social que não houve um desmantelamento do Estado de bem-estar, apesar dos radicalismos neoliberais dos governos Thatcher e Reagan, nos anos 1980. Além disso, aconselham a sua continuidade, pois mesmo nesse cenário o Estado de bem-estar social é um instrumento capaz de diminuir as desigualdades e propiciar a integração social.

Kerstenetzky e Guedes (2018), ao analisarem a evolução do Estado do bem-estar social no mundo desenvolvido no período de 1980 até 2014, considerando as dimensões do gasto e da carga tributária, mostraram que houve uma expansão quase ininterrupta do gasto social como percentual do PIB, embora num ritmo mais lento do que o observado no pós-guerra, e que o maior esforço de ampliação desses gastos foi registrado justamente nos países de regime social-democrata. Esses autores mostraram também que nesse mesmo período ocorreu uma expansão da carga tributária como percentual do PIB, ainda que não tão expressiva, mas com diminuição da participação de impostos diretos (que ainda assim continuaram tendo maior importância que os impostos indiretos) e aumento da participação de contribuições à seguridade social (e, no seu interior, um aumento da participação das contribuições dos empregados, inclusive nos países nórdicos). Nos anos 2000, verificou-se também uma diminuição das alíquotas de impostos sobre as corporações, em especial sobre as grandes empresas.

Apesar disso, a análise feita por esses autores a respeito do grau de efetividade da ação do Estado de bem-estar social em relação à pobreza e desigualdade, considerando tributação e gasto, indicou que:

- i) a pobreza de mercado aumentou de forma ininterrupta nas últimas três décadas e, apesar dos esforços de ampliação do gasto social, a pobreza continuou aumentando mesmo com a atuação do governo. Apesar da continuidade do papel redutor da pobreza desempenhado pelo Estado de bem-estar social, houve nesses países uma ampliação da pobreza;

- ii) algo semelhante ocorreu com a desigualdade de rendimento de mercado e a desigualdade de rendimento após a atuação do governo: a desigualdade de renda aumentou nesses países, apesar da continuidade do efeito redistributivo do Estado de bem-estar social; e
- iii) nos países de regime liberal houve diminuição do efeito redistributivo do Estado de bem-estar social no mesmo período, enquanto os países de regime social-democrata continuaram mantendo sociedades com menores índices de pobreza e desigualdade de renda após a ação do governo.

Kerstenetzky e Guedes (2018) concluem que o Estado de bem-estar social teria resistido, pelo menos do ponto de vista do montante e efetividade do gasto social, mas precisaria de reforços para colocar a desigualdade e a pobreza sob controle.

Segundo comunicado recente da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), que traz uma atualização do gasto social dos 36 países da Organização, o gasto social atingiu mais que 25% do PIB em 2018, em alguns países como França, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália e Suécia. O gasto social nos países do bloco teria crescido desde 1960 como proporção do PIB, mas em ritmo menor desde 1990. Em alguns países, inclusive na Suécia, esse indicador em 2018 chegou a ser menor do que em 1990.

Ainda que tenha ocorrido uma certa continuidade na ampliação dos gastos e da carga tributária, reformas sociais começaram a ser feitas nesses países a partir dos anos 1980, animadas pelos projetos neoliberais de reforma do Estado.

A desregulação e flexibilização do mercado de trabalho, acompanhadas pela contenção ou desmontagem dos sindicatos, generalizaram-se, e foram chave para ampliar o poder, a mobilidade e a rentabilidade dos capitais, atingindo o *core* da proteção ao trabalho assalariado e da capacidade de resistência dos trabalhadores, já afetada pela redução do ritmo de crescimento econômico, pelo desemprego e pelas alterações na estrutura do emprego.

Ao lado disso, foram feitas reformas na provisão pública de renda, bens e serviços sociais, envolvendo: restrição ao acesso (com critérios mais restritivos de elegibilidade e maior utilização de testes de meio); redução das taxas de reposição dos benefícios; redução do valor real dos benefícios; ampliação das alíquotas de contribuições individuais e introdução de formas de participação dos usuários no pagamento; privatização da provisão; avanço da provi-

são privada sustentada por recursos públicos, renúncias tributárias e subsídios (KERSTENETZKY, 2012).

As reformas mais extensas ocorreram nos sistemas de seguridade social, em especial nas aposentadorias. Diversos países começaram a reorientar suas políticas baseadas em sistemas públicos para sistemas de múltiplos pilares, com o aumento da participação privada, e alteraram regras de elegibilidade. Isso resultou em “proteção mais fraca para quem estava fora do mercado de trabalho, menor redistribuição e maior incerteza quanto aos níveis futuros de benefícios” (KERSTENETZKY, 2012). O seguro desemprego também se tornou mais restritivo. Nos sistemas de saúde, a provisão privada cresceu mais rapidamente do que a pública, e houve um processo de hibridização dos sistemas em alguns países, como Reino Unido e Alemanha.

Por outro lado, a provisão pública de serviços voltados ao cuidado para crianças e idosos aumentou em alguns países, assim como programas de reinserção no mercado de trabalho, associados em geral a contrapartidas para a obtenção do seguro desemprego.

Não há dúvida de que esse movimento expressa mudanças muito fortes quando comparado à trajetória de expansão e garantia de direitos sociais nos países centrais na Era de Ouro, indicando “remercantilização” da força de trabalho e maior provisão e governança privadas publicamente incentivada, bem como a possibilidade de regressão a formas mais atenuadas ou menos inclusivas de provisão social pública, e de redução de sua importância relativa. Evidências sistematizadas por Goudswaard e Caminada (2010) mostram que essas reformas da institucionalidade do Estado de bem-estar social estariam reduzindo seu potencial de redistribuição positiva da renda, na medida em que ampliam o peso relativo da provisão privada de proteção social que, ao contrário de programas públicos, não comporta mecanismos de solidariedade em termos de financiamento e de benefícios, bens e serviços. Em meados dos anos 2000, os gastos sociais privados, que vinham crescendo desde 1985, representavam em média menos de 15% dos gastos sociais totais, mas com uma grande variação entre países: 9% na Suécia e Dinamarca, acima de 25% nos Países Baixos e Reino Unido, 40% nos Estados Unidos.

Considerando os diferentes tipos/regimes de Estado de bem-estar social, é possível verificar o grau de resiliência e de mudanças ocorridas (KERSTENETZKY, 2012):

- i) os países de regime liberal/residual acentuaram o caráter residual de suas políticas, reduziram direitos e ampliaram a focalização em grupos específicos e por períodos de tempo determinado, gerando os maiores níveis de pobreza absoluta e relativa e de desigualdade tanto da renda de mercado quanto da renda disponível. A residualização teria sido especialmente intensa nos Estados Unidos depois da crise de 2008;
- ii) os países de tipo conservador/corporativo reagiram inicialmente confirmando a lógica de seu regime – redução da oferta de trabalho (aposentadoria precoce, redução da jornada, seguro desemprego) e apoio às famílias para o cuidado de crianças e idosos e excluídos do mercado de trabalho (mínimo social para idosos, incapazes e desempregados de longo prazo e crédito de contribuição à seguridade pelos períodos de desemprego, formação de família e outros). Mas nos anos 2000, as reformas “*market and employment friendly*” atingiram os trabalhadores do *core* desse regime; e
- iii) os países de regime social-democrata parecem ter conseguido preservar o princípio do universalismo, mas mesmo assim houve reformas nas aposentadorias que reduziram benefícios monetários, a privatização de alguns serviços e a introdução de práticas de gestão orientadas para o mercado. Além disso, ocorreu uma diferenciação significativa entre esses países, com retração de indicadores especialmente da Suécia.

Na trajetória recente dos Estados de bem-estar social, é importante ressaltar a mudança que houve no Reino Unido para um regime mais claramente liberal, e a diferenciação ocorrida entre os países de regime social-democrata, com destaque para a Dinamarca, que foi capaz de forjar soluções mais inclusivas e efetivas.

Considerações finais

Ressaltamos aqui o que nos parece mais relevante observar na experiência internacional para o debate contemporâneo sobre Estado social no Brasil

1. O Estado de bem-estar social é uma construção histórica na trajetória de desenvolvimento do capitalismo. Como construção histórica, está associado diretamente à trajetória dos países do centro capitalista, em especial

dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, que foram palco da grande depressão, de duas guerras mundiais, do fascismo e da ameaça comunista.

2. O sentido e a razão de ser do Estado de bem-estar social estão intrinsecamente ligados ao contexto econômico, social e político do capitalismo nos países desenvolvidos na Era de Ouro. Era de Ouro que “teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada (“livre empresa” era o nome preferido) precisava ser salva de si mesma para sobreviver.” (HOBBSAWM, 1995).
3. Tratava-se de reformar o capitalismo, e “o capitalismo foi deliberadamente reformado, em grande parte pelos homens em posição de fazê-lo nos EUA e Grã-Bretanha, durante os últimos anos da guerra. (...) E se a memória econômica da década de 1930 não fosse o bastante para aguçar seu apetite por reformar o capitalismo, os riscos políticos fatais de não fazê-lo eram patentes para todos os que acabavam de combater a Alemanha de Hitler, filha da Grande Depressão, e enfrentavam a perspectiva do comunismo e do poder soviético avançando para oeste sobre as ruínas de economias capitalistas que não funcionavam.” (HOBBSAWM, 1995)
4. O consenso foi um “consenso político efetivo entre a direita e a esquerda na maioria dos países ‘ocidentais’, tendo a direita fascista-ultranacionalista sido eliminada do cenário político pela Segunda Guerra Mundial e a extrema esquerda comunista pela Guerra Fria” (HOBBSAWM, 1995). Esse consenso perdurou quando aos reformadores sucederam-se quase em toda parte governos de conservadores moderados na década de 1950 (apenas os países escandinavos continuaram sob a hegemonia de governos social-democratas), e governos de esquerda na década de 1960 e principalmente na de 1970.
5. Foi também um consenso social efetivo, tácito ou explícito, entre as principais forças sociais – os trabalhadores e suas organizações aceitavam o princípio do lucro e de sua relevância para o crescimento econômico, e os empresários reconheciam os trabalhadores e suas organizações como atores sociais legítimos e admitiam o aumento real dos salários; e ambos reconheciam o poder do Estado de intervir na vida econômica e social, em particular de tributar, de manejar o gasto social e de prover bens e serviços para praticamente toda a população.

6. Por algumas décadas, com uma intervenção econômica e social renovada e ampliada do Estado Nacional, houve uma combinação incomum na trajetória da economia capitalista de crescimento econômico, pleno emprego da força de trabalho (cada vez mais bem paga e protegida), e consumo de massa. Tornava-se evidente que o capitalismo (pelo menos nesses espaços nacionais) era capaz de prover bem-estar material para a maioria e ao mesmo tempo conviver com a democracia.
7. A crise inaugurada em meados dos anos 1970 e as mudanças trazidas pela globalização e pelo avanço do ideário neoliberal colocaram em xeque as bases do Estado de bem-estar social nos países centrais, tornando evidente seu caráter histórico singular.
8. Não ocorreu um dismantelamento abrupto e catastrófico do Estado de bem-estar social, mas também não ocorreu uma simples continuidade de sua trajetória de expansão apoiada num consenso político e social. Não é demais ressaltar a redução ocorrida de direitos trabalhistas, e de direitos sociais em geral, indicando uma remercantilização da força de trabalho e da reprodução da vida material.
9. A resistência do arranjo institucional e do sentido pretéritos do Estado de bem-estar social ocorre notadamente em países de tradição social-democrata, o que indica a importância em sociedades capitalistas democráticas da presença efetiva da esquerda e de forças sociais progressistas, capazes de negociar mudanças que preservam a garantia de direitos sociais.
11. Como lembraram Wolf e Oliveira (2016), “Polanyi (1944) acreditava que seria possível deter o “moinho” que ameaça triturar e destruir os indivíduos e sua substância humana por meio da substituição da lógica baseada no individualismo e na competição, pelos espíritos do coletivismo e da solidariedade como norteadores da vida social. Concretamente, isso implica a intervenção da sociedade nos processos impessoais e automáticos que pressionam as condições de vida dos indivíduos”. Acreditou-se no capitalismo central da Era de Ouro que o Estado de bem-estar social cumpriria esse papel. Hoje, o que se assiste é uma exacerbação do individualismo e da mercantilização da vida social, o que representa uma

ameaça ao Estado de bem-estar social até mesmo nos países em que sua construção foi a mais bem-sucedida. Mas, como observou Hobsbawm (1995), “a única generalização cem por cento segura sobre a história é aquela que diz que enquanto houver raça humana haverá história”.

12. Para o Brasil, que nunca teve um consenso social e político progressista efetivo e uma resistência sistemática à superexploração da força de trabalho e vive uma quase ausência de cidadania, podem até parecer pequenas as mudanças ocorridas no Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, mas da perspectiva dos países que lograram impor limites civilizatórios ao capitalismo, é inegável que se assistiu a um retrocesso nas últimas décadas.
13. No Brasil, onde a desigualdade econômica e social permanece gritante e os princípios de proteção social erigidos pela Constituição Federal de 1988 nunca chegaram a ser completamente implementados, contenção do gasto social e reformas liberalizantes são um sinônimo certo de agravamento de nossa histórica tragédia social.

Referências

- AURELIANO, L. & DRAIBE, S. “A Especificidade do *Welfare State* Brasileiro”. *Economia e Desenvolvimento* 3, Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.
- ARETCHE, M. “Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais* 39, 3-40, 1995.
- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. “*Welfare state*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, v.3, n.6, p. 5378, 1988.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- _____. “As Três Economias Políticas do *Welfare State*”. *Revista Lua Nova*, n. 24, setembro, 1991.
- FERRERA, M. “*The “Southern model” of welfare in social Europe*”. *Journal of European Social Policy*, London, v. 6, n.1, p. 17-37, feb, 1996.
- FIORI, J.L. “Estado de Bem-estar social: padrões e crises”. *Physis* [online]. v.7, n.2, p.129-147, 1997.
- FLORA, Peter. *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Florença, Instituto Universitário Europeu, 4 v, 1986.
- KERSTENETZKY, C.L. *O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

- KERSTENETZKY, C.L. & GUEDES, G.P. “O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7):2095-2106, 2018.
- GOUGH, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan Press, 1979.
- GOUDSWAARD, K., CAMINADA, K. “*The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical analysis*”. *International Social Security Review*, 63 (1), 1-19, 2010.
- LINDERT, Peter. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume 1: The Story*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004a.
- _____. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume 2: Further Evidence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004b.
- OCDE. *Social Expenditure Update*. Janeiro, 2019.
- PIERSON, C. and CASTLES, F. *The welfare state reader*. Cambridge: Polity Press, 2. ed., 492p, 2007.
- PIKETTY, T. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2014.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- SZARFENBERG, R. *Theory and Practice of the Welfare State in Europe – Sessions 5 and 6*. Institute of Social Policy. www.ips.uw.edu.pl/rszarf/welfare-state/, 2015.
- TITMUS, Richard. *Social policy: an introduction*. New York, US: Pantheon, 1974.

Democracia e sociedade autoritária¹

Marilena Chaui²

A sociedade democrática

Estamos acostumados a aceitar a definição liberal da democracia como *regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais*. Visto que o pensamento e a prática liberais identificam liberdade e competição, essa definição da democracia significa, em primeiro lugar, que a liberdade se reduz à competição econômica da chamada “livre iniciativa” e à competição política entre partidos que disputam eleições; em segundo, que a noção de regime da lei e da ordem indica que há uma redução da lei à potência judiciária para limitar o poder político, defendendo a sociedade contra a tirania, pois a lei garante os governos escolhidos pela vontade da maioria; em terceiro, significa que há uma identificação entre a ordem e a potência dos poderes executivo e judiciário para conter os conflitos sociais, impedindo, por meio da repressão e da censura, sua explicitação e desenvolvimento; e, em quarto lugar, que, embora a democracia apareça justificada como “valor” ou como “bem”, é encarada, de fato, pelo critério da *eficácia*, medida, no plano legislativo, pela ação dos representantes,

¹ Texto publicado originalmente na revista do programa de pós-graduação em comunicação da UFG: *Comunicação & Informação*, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012 149. Foi autorizado pela autora sua republicação.

² Marilena Chaui é professora titular da Universidade de São Paulo.

entendidos como políticos profissionais, e, no plano do poder executivo, pela atividade de uma elite de técnicos competentes aos quais cabe a direção do Estado, ou a afirmação de que a democracia é o governo de muitos por poucos.

A democracia é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais.

Ora, há, na prática democrática e nas ideias democráticas, uma profundidade e uma verdade muito maiores do que o liberalismo percebe e deixa perceber.

Que significam as eleições? Muito mais do que a mera rotatividade de governos ou a alternância no poder, elas simbolizam o essencial da democracia, ou seja, que o poder não se identifica com os ocupantes do governo, não lhes pertence, mas é sempre um lugar vazio que, periodicamente, os cidadãos preenchem com representantes, podendo revogar seus mandatos se não cumprirem o que lhes foi delegado para representar. Em outras palavras, a soberania é popular, como a própria palavra significa, pois, em grego, *demos* é o povo politicamente organizado e *kratós*, o poder; portanto, poder do povo.

Por isso mesmo é também característica da democracia que somente nela se torne claro o princípio republicano da separação entre o público e o privado. De fato, com a ideia e a prática de soberania popular, nela se distinguem o poder e o governo – o primeiro pertence aos cidadãos, que o exercem instituindo as leis e as instituições políticas ou o Estado; o segundo é uma delegação de poder, por meio de eleições, para que alguns (legislativo, executivo, judiciário) assumam a direção da coisa pública. Isso significa como indica a expressão latina *res publica* que nenhum governante pode identificar-se com o poder e apropriar-se privadamente dele.

Que significam as ideias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser respeitadas e garantidas pela lei? Elas vão muito além dessa aparência. Significam que a sociedade não é uma comunidade una e indivisa voltada para o bem comum obtido por consenso, mas, ao contrário, que está internamente dividida, que as divisões são legítimas e devem expressar-se publicamente.

Da mesma maneira, as ideias de igualdade e liberdade como direitos civis dos cidadãos vão muito além de sua regulamentação jurídica formal. Significam

que os cidadãos são sujeitos de direitos e que, onde tais direitos não existam nem estejam garantidos, tem-se o direito de lutar por eles e exigí-los. *É esse o cerne da democracia: a criação de direitos.* E por isso mesmo, como criação de direitos, está necessariamente aberta aos conflitos e às disputas. Em outras palavras, a democracia é única forma política na qual o conflito é considerado legítimo.

O que é um *direito*? Um *direito* difere de uma necessidade ou carência e de um interesse. De fato, uma necessidade ou carência é algo particular e específico. Alguém pode ter necessidade de água, outro, de comida. Um grupo social pode ter carência de transportes, outro, de hospitais. Há tantas necessidades quanto indivíduos, tantas carências quanto grupos sociais. Um interesse também é algo particular e específico, dependendo do grupo ou da classe social. Necessidades ou carências, assim como interesses, tendem a ser conflitantes porque exprimem as especificidades de diferentes grupos e classes sociais. Um *direito*, porém, ao contrário de necessidades, carências e interesses, não é particular e específico, mas geral e universal, seja porque é válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais, seja porque é universalmente reconhecido como válido para um grupo social (como é caso das chamadas “minorias”). Ora, isso significa que sob carências, necessidades e interesses há algo que as explica e determina, isto é, o direito. Assim, por exemplo, a carência de água e de comida manifesta algo mais profundo: o direito à vida. A carência de moradia ou de transporte também manifesta algo mais profundo: o direito a condições de vida dignas. Da mesma maneira, o interesse, por exemplo, dos estudantes exprime algo mais profundo: o *direito* à educação e à informação. Em outras palavras, se tomarmos as diferentes carências e os diferentes interesses veremos que sob eles estão pressupostos direitos pelos quais se luta.

Justamente porque opera com o conflito e com a criação de direitos, a democracia não se confina a um setor específico da sociedade no qual a política se realizaria – o Estado –, mas determina a forma das relações sociais e de todas as instituições, ou seja, é o único regime político que é também a forma social da existência coletiva. Ela institui a *sociedade democrática*. Dizemos, então, que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, distinção entre o público e o privado, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime

político, ou seja, quando institui *direitos* e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como um poder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes.

Essa dimensão criadora torna-se visível quando consideramos os três grandes direitos que definiram a democracia desde sua origem, isto é, a igualdade, a liberdade e a participação nas decisões.

A igualdade declara que, perante as leis e os costumes da sociedade política, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e devem ser tratados da mesma maneira. Ora, a evidência histórica nos ensina que a mera declaração do direito à igualdade não faz existir os iguais. Seu sentido e importância encontram-se no fato de que ela abre o campo para a *criação da igualdade* por meio das exigências, reivindicações e demandas dos sujeitos sociais. Por sua vez, a liberdade declara que todo cidadão tem o direito de expor em público seus interesses e suas opiniões, vê-los debatidos pelos demais e aprovados ou rejeitados pela maioria, devendo acatar a decisão tomada publicamente. Ora, aqui também, a simples declaração do direito à liberdade não a institui concretamente, mas abre o campo histórico para a criação desse direito pela prática política. Tanto é assim que a modernidade agiu de maneira a ampliar a ideia de liberdade: além de significar liberdade de pensamento e de expressão, também passou a significar o direito à independência para escolher o ofício, o local de moradia, o tipo de educação, o cônjuge etc. As lutas políticas fizeram com que, na Revolução Francesa de 1789, um novo sentido de liberdade viesse acrescentar-se aos anteriores quando se determinou que todo indivíduo é inocente até prova em contrário, que a prova deve ser estabelecida perante um tribunal e que a liberação ou punição devem ser dadas segundo a lei. A seguir, com os movimentos socialistas, acrescentou-se à ideia de liberdade o direito de lutar contra todas as formas de tirania, censura e tortura e contra todas as formas de exploração e dominação social, econômica, cultural e política. O mesmo movimento criador se deu com o direito à *participação no poder*, que declara que todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas, votando ou revogando decisões. O significado desse direito só se tornou explícito com as lutas democráticas modernas, que evidenciaram a afirmação que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competên-

cia para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria sociedade.

Em suma, é possível observar que a abertura do campo dos direitos, que define a democracia, explica porque as lutas populares por igualdade e liberdade puderam ampliar os direitos políticos (ou civis) e, a partir destes, criar os direitos sociais – trabalho, moradia, saúde, transporte, educação, lazer, cultura –, os direitos das chamadas “minorias” – mulheres, idosos, negros, homossexuais, crianças, índios –; o direito à segurança planetária – as lutas ecológicas e contra as armas nucleares; e, hoje, o direito contra as manipulações da engenharia genética. Por seu turno, as lutas populares por participação política ampliaram os direitos civis: direito de opor-se à tirania, à censura, à tortura, direito de fiscalizar o Estado por meio de organizações da sociedade (associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos) e direito à informação pela publicidade das decisões estatais.

A sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e à criação de novos direitos. Eis porque podemos afirmar, em primeiro lugar, que a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. O conflito não é obstáculo; é a constituição mesma do processo democrático. Essa talvez seja uma das maiores originalidades da democracia. Não só trabalha politicamente os conflitos de necessidades, carências e interesses (disputas entre os partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e, como tais, exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado.

Por todos esses elementos que a constituem, a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contra-poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões, suas

diferenças internas, seus conflitos e por isso, a cada passo, exige a ampliação da representação pela participação, o que leva ao surgimento de novas práticas, que garantam a participação como ato político efetivo, o qual aumenta a cada criação de um novo direito. Em outras palavras, *só há democracia com a ampliação contínua da cidadania*. Por esse motivo, a cidadania, que nas chamadas democracias liberais se define apenas pelos direitos civis, numa democracia social real, ao contrário, amplia o sentido dos direitos, abrindo um campo de lutas populares pelos direitos econômicos, sociais e culturais, opondo-se aos interesses e privilégios da classe dominante. A democracia propicia uma cultura da cidadania.

Dificuldades impostas pelo capitalismo

Todavia, no capitalismo, são imensos os obstáculos à democracia, pois o conflito dos interesses é, na verdade, expressão do fundamento mesmo da divisão social, ou seja, a contradição entre o capital e o trabalho e, portanto, a exploração e dominação de uma classe social por outra. Assim, por exemplo, se é verdade que as lutas populares nos países do capitalismo central ou metropolitano ampliaram os direitos dos cidadãos e que a exploração dos trabalhadores diminuiu muito, sobretudo com o Estado do bem-estar social, também é verdade, no entanto, que houve um preço a pagar: a exploração mais violenta do trabalho pelo capital recaiu sobre os trabalhadores dos países da periferia do sistema. Além disso, também é inegável, em toda parte, a fragilidade dos direitos políticos e sociais sob a ação do neoliberalismo, que opera pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado ou do mercado, sob a forma da privatização e da chamada “desregulação econômica”. A privatização não se refere apenas às empresas estatais e ao afastamento do Estado nas decisões econômicas, mas se refere sobretudo ao abandono dos investimentos dos fundos públicos nos serviços e direitos sociais, que passam a depender das leis do mercado (privatização da educação, da saúde, dos transportes, da habitação, da cultura etc). Ao destinar os fundos públicos ao aumento da liquidez do capital para o desenvolvimento das novas tecnologias, o Estado neoliberal pôs em risco todos os direitos econômicos e sociais conquistados pelas lutas populares e socialistas. Além disso, a forma assumida pela economia destruiu

os pilares do trabalho produtivo e tornou o desemprego estrutural. Assim, tanto a ação do Estado como a da forma econômica fizeram com que o direito à igualdade fosse substituído por uma desigualdade jamais vista, todas as sociedades se dividindo entre bolsões de miséria e bolsões de opulência.

Direito e liberdade encontram os obstáculos impostos pela desigualdade econômica, social, cultural e política e pela privatização da informação pelos oligopólios que dominam os meios de comunicação. As tecnologias eletrônicas de vigilância e de controle operam em escala planetária e cada cidadão de qualquer país tem seus dados pessoais e profissionais concentrados em dois organismos supra-nacionais (um deles nos Estados Unidos e o outro no Japão) que operam como uma polícia planetária.

O direito à participação política também encontra obstáculos, sob os efeitos da divisão social entre dirigentes e executantes ou a *ideologia da competência técnico-científica*, isto é, a afirmação de que quem possui conhecimentos científicos e técnicos está naturalmente dotado de poder de mando e direção. Iniciada na esfera da produção econômica, essa ideologia propagou-se para a sociedade inteira que vê, assim, a divisão social das classes ser sobredeterminada pela divisão entre “competentes” que, supostamente, sabem e “incompetentes” que nada sabem e apenas executam ordens. Fortalecida pelos meios de comunicação de massa, que a estimulam diariamente, essa ideologia invadiu a política, que passou a ser considerada uma atividade reservada para técnicos ou administradores políticos supostamente competentes e não uma ação coletiva de todos os cidadãos. Dessa maneira, não só o direito à representação política (ser representante) diminui porque se restringe aos “competentes”, os quais, evidentemente, pertencem à classe economicamente dominante, que, assim, dirige a política segundo seus interesses e não de acordo com a universalidade dos direitos. Enfim, não podemos minimizar o obstáculo ao direito à participação política posto pelos meios de comunicação de massa – basta ver programas de televisão, ouvir os de rádio e ler as colunas dos jornais para comprovar a presença dessa ideologia, pois todos os assuntos, dos mais importantes aos mais triviais são “explicados” por especialistas, supostamente competentes, ao restante da sociedade, supostamente incompetente. Os meios de comunicação inviabilizam a comunicação porque inviabilizam o direito à informação – não só o direito de recebê-la como ainda o de produzi-la e fazê-

-la circular. Na medida em que as mídias são empresas capitalistas, produzem (não transmitem) informações de acordo com os interesses privados de seus proprietários e das alianças econômicas e políticas destes com grupos detentores de poder econômico e político, criando obstáculos ao direito à verdadeira participação política.

Dificuldades para a democracia no Brasil

A essas dificuldades postas pelo capitalismo precisamos, agora, acrescentar as dificuldades específicas que a sociedade brasileira coloca para a instituição de uma sociedade democrática.

O mito da não violência

Há no Brasil um mito poderoso, o da não violência brasileira, isto é, a imagem de um povo generoso, alegre, sensual, solidário que desconhece o racismo, o machismo e a homofobia, que respeita as diferenças étnicas, religiosas e políticas, não discrimina as pessoas por sua classe social, etnia, religião ou escolha sexual etc. Nossa autoimagem é a de um povo ordeiro e pacífico, alegre e cordial, mestiço e incapaz de discriminações étnicas, religiosas ou sociais, acolhedor para os estrangeiros, generoso para com os carentes, orgulhoso das diferenças regionais e, evidentemente, destinado a um grande futuro.

Por que emprego a palavra “mito” e não o conceito de ideologia para referir-me à maneira como a não violência é imaginada no Brasil? Emprego “mito” dando-lhe os seguintes traços:

- a) como indica a palavra grega *mythos*, o mito é uma narrativa da origem reiterada em inúmeras narrativas derivadas que repetem a matriz da primeira narrativa a qual, porém, já uma variante de uma outra narrativa cuja origem se perdeu. Em suma, o mito é narrativa da origem sem que haja uma narrativa originária;
- b) o mito opera com antinomias, tensões e contradições que não podem ser resolvidas sem uma profunda transformação da sociedade no seu todo e que por isso são transferidas para uma solução simbólica e imaginária que torna suportável e justificável a realidade. Em suma, o mito nega e justifica a realidade negada por ele;

- c) o mito cristaliza-se em crenças que são interiorizadas num grau tal que não são percebidas como crenças e sim tidas não só como uma explicação da realidade, mas como a própria realidade. Em suma, o mito substitui a realidade pela crença na realidade narrada por ele e torna invisível a realidade existente;
- d) o mito resulta de ações sociais e produz como resultado outras ações sociais que o confirmam, isto é, um mito produz valores, ideias, comportamentos e práticas que o reiteram na e pela ação dos membros da sociedade. Em suma, o mito não é um simples pensamento, mas formas de ação;
- e) o mito tem uma função apaziguadora e repetidora, assegurando à sociedade sua autoconservação sob as transformações históricas. Isto significa que um mito é o suporte de ideologias: ele as fabrica para que possa, simultaneamente, enfrentar as mudanças históricas e negá-las, pois, cada forma ideológica está encarregada de manter a matriz mítica inicial. Em suma, a ideologia é a expressão temporal de um mito fundador que a sociedade narra a si mesma.

Em resumo, estou tomando a noção de mito no sentido antropológico de solução imaginária para tensões, conflitos e contradições que não encontram caminhos para serem resolvidos no plano simbólico e muito menos no plano real. Falo também em mito na acepção psicanalítica, ou seja, como impulso à repetição por impossibilidade de simbolização e, sobretudo, como bloqueio à passagem ao real. Um mito é *fundador* quando não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo. No nosso caso, o mito fundador é exatamente o da não violência essencial da sociedade brasileira e cuja elaboração remonta ao período da descoberta e conquista da América e do Brasil.

Muitos indagarão como o mito da não violência brasileira pode persistir sob o impacto da violência real, cotidiana, conhecida de todos e que, nos últimos tempos, é também ampliada por sua divulgação e difusão pelos meios de comunicação de massa. Ora, é justamente no modo de interpretação da violência que o mito encontra meios para conservar-se. O mito da não violência permanece porque graças a ele admite-se a existência de fato da violência e pode-se, ao mesmo tempo, fabricar explicações para denegá-la no instante

mesmo em que é admitida. Para isso, precisamos examinar os mecanismos ideológicos de conservação da mitologia.

O primeiro mecanismo é o da *exclusão*: afirma-se que a nação brasileira é não violenta e que, se houver violência, esta é praticada por gente que não faz parte da nação (mesmo que tenha nascido e viva no Brasil). O mecanismo da exclusão produz a diferença entre um nós-brasileiros-não-violentos e um eles-não-brasileiros-violentos. “Eles” não fazem parte do “nós”.

O segundo mecanismo é o da *distinção*: distingue-se o essencial e o acidental, isto é, por essência, os brasileiros não são violentos e, portanto, a violência é acidental, um acontecimento efêmero, passageiro, uma “epidemia” ou um “surto” localizado na superfície de um tempo e de um espaço definidos, superável e que deixa intacta nossa essência não violenta.

O terceiro mecanismo é *jurídico*: a violência fica circunscrita ao campo da delinquência e da criminalidade, o crime sendo definido como ataque à propriedade privada (furto, roubo e latrocínio, isto é, roubo seguido de assassinato) e como crime organizados (tráfico de drogas, armas e pessoas). Esse mecanismo permite, por um lado, determinar quem são os “agentes violentos” (de modo geral, os pobres – basta ver as prisões e mortes dos membros do crime organizado, isto é, nunca se vê aprisionado alguém verdadeiramente poderoso e opulento) e legitimar a ação (esta sim, violenta) da polícia contra a população pobre, os negros, os índios, as crianças sem infância, os moradores de rua e os favelados. A ação policial pode ser, às vezes, considerada violenta, recebendo o nome de “chacina” ou “massacre” quando, de uma só vez e sem motivo, o número de assassinados é muito elevado. No restante das vezes, porém, o assassinato por policiais é considerado normal e natural, uma vez que se trata de proteger o “nós” contra o “eles”.

O quarto mecanismo é *sociológico*: atribui-se a “epidemia” de violência a um momento definido do tempo, aquele no qual se realiza a “transição para a modernidade” das populações que migraram do campo para a cidade e das regiões mais pobres (norte e nordeste) para as mais ricas (sul e sudeste). A migração causaria o fenômeno temporário da anomia, no qual a perda das formas antigas de sociabilidade ainda não foram substituídas por novas, fazendo com que os migrantes pobres tendam a praticar atos isolados de violência que desaparecerão quando estiver completada a “transição”. Aqui, não só a violência é atribuída aos pobres e desadaptados, como ainda é consagrada como algo temporário ou episódico.

Finalmente, o último mecanismo é o da *inversão do real*, graças à produção de máscaras que permitem dissimular comportamentos, ideias e valores violentos como se fossem não violentos. Assim, por exemplo, o machismo é colocado como proteção natural à natural fragilidade feminina; proteção inclui a ideia de que as mulheres precisam ser protegidas de si próprias, pois, como todos sabem o estupro é um ato feminino de provocação e sedução; o paternalismo branco é visto como proteção para auxiliar a natural inferioridade dos negros; a repressão contra os homossexuais é considerada proteção natural aos valores sagrados da família e, agora, da saúde e da vida de todo o gênero humano ameaçado pela AIDS, trazida pelos degenerados; a destruição do meio ambiente é orgulhosamente vista como sinal de progresso e civilização etc.

Em resumo, a violência não é percebida ali mesmo onde se origina e ali mesmo onde se define como violência propriamente dita, pois *violência é toda prática e toda ideia que reduza um sujeito à condição de coisa, que viole interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetue relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural.*

Mais do que isso. A sociedade não percebe que as próprias explicações oferecidas são violentas porque está cega ao lugar efetivo de produção da violência, isto é, *a estrutura da sociedade brasileira*. Dessa maneira, as desigualdades econômicas, sociais e culturais, as exclusões econômicas, políticas e sociais, a corrupção como forma de funcionamento das instituições, o racismo, o machismo, a homofobia, a intolerância religiosa e política não são consideradas formas de violência, isto é, a sociedade brasileira não é percebida como estruturalmente violenta e a violência aparece como um fato esporádico de superfície. Em outras palavras, a mitologia e os procedimentos ideológicos fazem com que a violência que estrutura e organiza as relações sociais brasileiras não possa ser percebida.

O autoritarismo social

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, a sociedade brasileira é marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público e, tendo o centro na hierarquia familiar, é fortemente hierarquizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que

reforçam a relação de mando e obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações, entre os que julgam iguais, são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade; e, entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação, e, quando a desigualdade é muito marcada, assume a forma da opressão. Em suma: micro-poderes capilarizam toda a sociedade, de sorte que o autoritarismo da e na família se espalha para a escola, as relações amorosas, o trabalho, a mídia, o comportamento social nas ruas, o tratamento dado aos cidadãos pela burocracia estatal, e vem exprimir-se, por exemplo, no desprezo do mercado pelos direitos do consumidor (coração da ideologia capitalista) e na naturalidade da violência policial.

Podemos resumir, simplificada, os principais traços de nosso autoritarismo social considerando que a sociedade brasileira se caracteriza pelos seguintes aspectos:

- estruturada segundo o modelo do núcleo familiar (isto é, do poder do chefe, seja este o pai ou a mãe), nela se impõe a recusa tácita (e, às vezes explícita) para fazer operar o mero princípio liberal da igualdade formal e a dificuldade para lutar pelo princípio socialista da igualdade real: as diferenças são postas como desigualdades e, estas, como inferioridade natural (no caso de mulheres, trabalhadores, negros, índios, migrantes, idosos) ou como monstruosidade (no caso de homossexuais);
- estruturada a partir das relações familiares de mando e obediência, nela se impõe a recusa tácita (e às vezes explícita) de operar com o mero princípio liberal da igualdade jurídica e a dificuldade para lutar contra formas de opressão social e econômica: para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão. A lei não figura o polo público do poder e da regulação dos conflitos, nunca define direitos e deveres dos cidadãos porque a tarefa da lei é a conservação de privilégios e o exercício da repressão. Por este motivo, as leis aparecem como inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas. O poder judiciário é claramente percebido como distante, secreto, representante dos privilégios das oligarquias e não dos direitos da generalidade social.

- a indistinção entre o público e o privado não é uma falha ou um atraso, mas é, antes, a forma mesma de realização da sociedade e da política: não apenas os governantes e parlamentares praticam a corrupção sobre os fundos públicos, mas não há a percepção social de uma esfera pública das opiniões, da sociabilidade coletiva, da rua como espaço comum, assim como não há a percepção dos direitos à privacidade e à intimidade. Do ponto de vista dos direitos sociais, há um encolhimento do público; do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do privado, e é exatamente por isso que, entre nós, a figura do “Estado forte” sempre foi tida como natural. Além disso, o encolhimento do público e o alargamento do privado fazem com que nos caia como uma luva o neoliberalismo.
- forma peculiar de evitar o trabalho dos conflitos e contradições sociais, econômicas e políticas enquanto tais, uma vez que conflitos e contradições negam a imagem mítica da boa sociedade indivisa, pacífica e ordeira. Não são ignorados e sim recebem uma significação precisa: conflitos e contradições são considerados sinônimo de perigo, crise, desordem e a eles se oferece uma única resposta: a repressão policial e militar, para as camadas populares, e o desprezo condescendente, para os opositores em geral. Em suma, a sociedade autoorganizada é vista como perigosa para o Estado e para o funcionamento “racional” do mercado.
- forma peculiar de bloquear a esfera pública da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagonicos. Esse bloqueio não é um vazio ou uma ausência, mas um conjunto de ações determinadas que se traduzem numa maneira determinada de lidar com a esfera da opinião: a mídia monopoliza a informação, e o consenso é confundido com a unanimidade, de sorte que a discordância é posta como ignorância, atraso ou ignorância.
- naturalização das desigualdades econômicas e sociais, do mesmo modo que há naturalização das diferenças étnicas, postas como desigualdades raciais entre superiores e inferiores, das diferenças religiosas e de gênero, bem como naturalização de todas formas visíveis e invisíveis de violência.
- fascínio pelos signos de prestígio e de poder: uso de títulos honoríficos sem qualquer relação com a possível pertinência de sua atribuição, o caso mais

corrente sendo o uso de “Doutor” quando, na relação social, o outro se sente ou é visto como superior) “doutor” é o substituto imaginário para os antigos títulos de nobreza; manutenção de criadagem doméstica cujo número indica aumento de prestígio e de status etc.

O autoritarismo está de tal modo interiorizado nos corações e mentes que ouvimos com naturalidade a pergunta: “sabe com quem está falando?” sem nos espantarmos de que isso seja o modo fundamental de estabelecer a relação social como relação hierárquica. Da mesma maneira, alguém pode usar a frase “um negro de alma branca” e não ser considerado racista. Pode referir-se aos serviços domésticos com a frase “uma empregada ótima: conhece seu lugar” e considerar-se isento de preconceito de classe. Pode referir-se a um assalariado com a frase “um empregado de toda confiança porque nunca rouba” e considerar que não existe luta de classes e que dela não participa. Pode dizer “uma mulher perfeita, pois não trocou o lar pela indignidade de trabalhar fora” e não ser considerado machista.

A desigualdade salarial entre homens e mulheres, entre brancos e negros, a exploração do trabalho infantil e dos idosos são consideradas normais. A existência dos sem-terra, dos sem-teto, dos desempregados é atribuída à ignorância, à preguiça e à incompetência dos “miseráveis”. A existência de crianças de rua é vista como “tendência natural dos pobres à criminalidade”. Os acidentes de trabalho são imputados à incompetência e ignorância dos trabalhadores. As mulheres que trabalham (se não forem professoras ou assistentes sociais) são consideradas prostitutas em potencial e as prostitutas, degeneradas, perversas e criminosas, embora, infelizmente, indispensáveis para conservar a santidade da família.

Em outras palavras, a sociedade brasileira é oligárquica e está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes. Ora, como vimos, uma carência é sempre particular e embora pressuponha um direito, não alcança a universalidade deste último. Por outro lado, um privilégio é, por definição, sempre particular e deixaria de ser privilégio se se transformasse num direito universal. A polarização entre a carência e o privilégio, expressão acabada da estrutura oligárquica, autoritária e violenta de nossa sociedade nos permitem avaliar o quanto tem sido difícil e complicado instituir uma sociedade democrática no Brasil e dar pleno sentido à cidadania.

O Estado do bem-estar e as desigualdades no capitalismo

*Fabrício Augusto de Oliveira*¹

Introdução

De acordo com Piketty (2014), em seu livro *O capital no século XXI*, de 2013, a desigualdade no sistema capitalista voltou a aumentar de forma acelerada e preocupante a partir da década de 1970. Isso, depois de ter conhecido uma notável redução no período 1914-1950, quando se acreditou – e várias teorias foram construídas a este respeito² – que o mesmo ingressara numa fase virtuosa em que os seus frutos seriam distribuídos de forma mais equânime entre os membros da sociedade, e depois da lenta e moderada retomada da trajetória de seu aumento entre 1950 e 1970, contida por um mais robusto crescimento da economia, neste período, e pela implementação, por parte do Estado, de políticas de cunho redistributivo.

Fora dos estreitos limites das teorias econômicas convencionais, a questão da desigualdade no sistema capitalista foi tratada por alguns pensadores da economia como uma de suas características intrínsecas e apontada como um de seus principais defeitos, o qual, se não corrigido, ou pelo menos atenuado, pode conduzir ao seu colapso. Marx (1971 e 1974) foi o primeiro autor a

¹ Professor da Escola de Governo do Legislativo do Estado de Minas Gerais.

² Ver especialmente Kuznets (1955) e Solow (1956).

desvelar essa essência do sistema em decorrência da busca insana por lucros pelo capital e a considerar essa característica como a principal causa que poderia provocar sua destruição como modo de produção. Keynes (1936), um economista originariamente integrante dos quadros do pensamento neoclássico hegemônico, percebeu a irracionalidade do sistema sobre essa questão, rompendo com as análises otimistas, mas irrealistas, dessa escola e, para salvá-lo, propôs a implementação de um conjunto de políticas econômicas, por parte do Estado, que contribuíssem para sua redução. O que, para ele, era importante inclusive para o maior vigor econômico do sistema, à medida que fortaleceria a demanda da população por bens e serviços, estimulando os investimentos e o crescimento econômico.

Até o início da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando o capitalismo prosseguia em sua marcha triunfante no processo de acumulação e de expansão do capital e da riqueza, e em que praticamente inexistiam tributos incidentes sobre os seus lucros, sobre a renda gerada e o patrimônio em geral, a desigualdade era crescente, segundo Piketty, atingindo níveis até hoje inigualáveis em sua história: de uma maneira geral, nos países por ele pesquisados, enquanto o 1% da população mais rica se apropriava de 20% da renda nacional gerada, o décimo superior (os 10%) detinha entre 45% e 50% de seu total, cabendo apenas 50% para serem distribuídos entre os 90% restantes.

Com a devastação das economias envolvidas na guerra, seguida da fraqueza e incertezas colocadas pelos processos de hiperinflação em alguns países para a atividade econômica na década de 1920, dos estragos provocados pela Grande Depressão dos anos 1930 e, posteriormente, pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), parte significativa do capital e da riqueza acumulada terminou evaporando, sendo queimada, seja pela destruição física de máquinas e equipamentos, pela deflação dos preços dos ativos ou pela extinção de riquezas ilusórias artificialmente criadas, o que alterou a equação da distribuição de renda em favor do trabalho, ao diminuir sua concentração neste processo. Tal fato foi saudado, enganosamente por não poucos economistas dos quadros do *mainstream*, como fruto do próprio desenvolvimento do sistema e não como resposta que este foi obrigado a dar para evitar seu colapso, diante do quadro de turbulências e de convulsões sociais do período e do próprio risco colocado, à época, pelo avanço do comunismo no mundo.

O fato é que os choques econômicos e políticos desse período mudaram a face e a dinâmica do sistema e, ao mesmo tempo em que o capital e a riqueza perderam força, inaugurou-se uma nova etapa em seu processo de desenvolvimento, na qual o Estado passou a ocupar papel importante no processo de reprodução econômica e a ser-lhe atribuída a responsabilidade pela implementação de políticas de cunho redistributivo para atenuar as desigualdades que lhe são inerentes, visando garantir a necessária coesão social para sua reprodução.

São frutos, assim, dessas mudanças, o Estado do bem-estar voltado para a oferta de políticas públicas para a população, especialmente para as camadas menos favorecidas da sociedade, e a aceitação relutante, mas necessária, pelas classes dominantes da cobrança de impostos progressivos sobre os lucros do capital, as rendas e o patrimônio, fenômenos característicos do século XX. Em conjunto, essas mudanças deram origem a um período de grande prosperidade econômica, no qual se registraram taxas robustas de crescimento e elevados níveis de emprego, o qual se prolongou até os primeiros anos da década de 1970, contribuindo para reduzir as desigualdades do sistema, como constata o trabalho de Piketty: em 1950, a participação na renda gerada do 1% da população mais rica havia caído para a metade em relação ao período anterior à guerra, ou seja, para algo em torno de 10%, enquanto a do décimo superior para 35% e 40% nos países pesquisados.

Essa trajetória mais virtuosa do sistema, em que a questão da solidariedade e a preocupação com a melhor distribuição dos frutos gerados com o crescimento econômico passaram a ocupar espaço privilegiado, inclusive nas teorias econômicas que surgiram com essa nova realidade, começou, no entanto, a perder força no início da década de 1970, diante da aceleração da inflação que ocorreu nessa época, acompanhada de um aumento do desemprego e da redução das taxas de crescimento econômico, fenômenos que não encontravam explicação no arcabouço teórico keynesiano.

A crise conhecida pelo capitalismo neste período abriu a oportunidade para o renascimento de velhas teorias, que se acreditava devidamente sepultadas, e que atribuíam exatamente à intervenção do Estado na economia a instabilidade do sistema econômico devido aos déficits em que terminava incorrendo como decorrência das políticas expansivas que promovia, provocando pressões salariais.

Na revisão teórica feita, à época, pela corrente monetarista, liderada pelo economista Milton Friedman, da Escola de Chicago, o Estado do bem-estar era, ao contrário do que se acreditava, altamente nocivo para a estabilidade macroeconômica, assim como a política fiscal expansionista, devendo ambos terem limites rigidamente estabelecidos para não prejudicar o bom e eficiente funcionamento do sistema, capaz de corrigir ele próprio, com seus mecanismos, as disfunções e fricções surgidas. Neste sentido, deveria o Estado restringir-se a *controlar a oferta de moeda*, renunciar à implementação de políticas fiscais para garantir o pleno emprego para a população, uma das propostas keynesianas, já que isso terminava, ao fim e ao cabo, gerando pressões salariais e inflacionárias ao desviar o *produto efetivo* de seu *limite natural*, e deixar para o mercado a solução de seus problemas.

Embora o monetarismo não tenha tido vida longa, já que restringia a explicação da aceleração inflacionária aos aumentos salariais, quando outros fatores a estavam pressionando naquele período, e por atribuir à política fiscal efeitos no curto prazo sobre a economia real, despertando críticas que lhe foram feitas pelos autores de uma nova doutrina conhecida como “teoria das expectativas racionais” que, em síntese, atribuía aos agentes econômicos privados a capacidade de neutralizar as ações do governo, mesmo no curto prazo, suas principais bases e hipóteses foram incorporadas a todas as teorias do pensamento econômico hegemônico construídas a partir da década de 1970: i) que o crescimento econômico deve ser limitado ao produto potencial da economia, de forma a evitar pressões inflacionárias; ii) que existe uma taxa natural de desemprego (*NAIRU*)³ e que as iniciativas do governo para garantir o pleno emprego são nocivas para a economia e a sociedade; e iii) que o Estado deve limitar seu papel ao de ser *fiador da estabilidade macroeconômica* e deixar de intrrometer-se na vida econômica e social, eliminando as regulamentações existentes que obstam o livre funcionamento dos mercados, principalmente o financeiro, e desfazer-se das empresas públicas, vendendo-as para o setor privado.

As recomendações de política econômica que surgem com essa nova visão sobre as melhores condições de operação da economia irão estabelecer os

³ Acrônimo, em inglês, de *Non-Acelerating Inflation Rate of Unemployment*, o que significa, em português, *Taxa de Desemprego não Aceleradora da Inflação*.

limites do crescimento econômico e do emprego à existência de uma inflação baixa, ao mesmo tempo que deslançarão um processo de encolhimento do Estado e de reorientação de seus instrumentos de intervenção na economia e de suas estruturas de financiamento e de gastos, visando beneficiar o capital. Ora, com o deslocamento da preocupação das teorias e políticas econômicas do crescimento e da criação de emprego para o da estabilidade macroeconômica, que ganharão maior sofisticação com as transformações conhecidas pelo capitalismo com os processos de globalização e financeirização da economia a partir das décadas de 1970 e 1980, os dois principais instrumentos que propiciaram a redução da desigualdade entre 1914-1970 – o maior vigor da atividade econômica e o Estado do bem-estar – começaram a perder força, recolocando-a numa trajetória de rápida aceleração, como se constata nos dados apresentados no trabalho de Piketty: segundo este autor, as desigualdades no sistema deram um novo salto a partir de 1970, praticamente retornando à estrutura vigente até 1914, principalmente nos Estados Unidos, “onde a concentração de renda na primeira década do século XXI voltou a atingir – e até exceder – o nível recorde visto nos anos de 1910-1920” (PIKETTY, 2014, p. 22).

Rico em detalhes e dados sobre a piora progressiva e aceleração do aumento da desigualdade, o trabalho de Piketty peca, no entanto, por não reunir e sistematizar as mudanças ocorridas no capitalismo a partir dessa época, nem como o pensamento econômico se modificou, assim como as políticas restritivas que passou a defender, tornando-se, assim, insuficiente para sua explicação. Neste trabalho, procura-se, exatamente, suprir essa lacuna, percorrendo as várias etapas do processo de desenvolvimento do capitalismo e da evolução do pensamento econômico para identificar, nessa trajetória, as causas reais que se encontram por trás do aumento das desigualdades no sistema na atualidade, bem como os riscos que essa situação coloca para sua reprodução.

As causas do aumento das desigualdades no capitalismo no final do século XX e início do XXI: o crescimento, o emprego e o Estado na equação da prosperidade

Dos economistas clássicos ao monetarismo: a evolução e as mudanças na equação da prosperidade

Para os economistas clássicos e neoclássicos, o crescimento econômico era fundamental para garantir a expansão da riqueza da sociedade e o emprego para a população. Este representava, bem como a distribuição da produção, o principal objeto da Economia Política ou da ciência econômica.

Para Adam Smith, por exemplo, os principais objetivos da Economia Política seriam: i) o de prover uma renda ou sua manutenção farta para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou manutenção, por meio do emprego; e ii) prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para ofertar os serviços públicos (SMITH, 1983, Livro IV, v. I, p. 357). A preocupação com a importância do crescimento econômico para a criação de emprego sempre esteve presente em todos os trabalhos destes economistas, embora com algumas variações sobre métodos empregados de análise e da ênfase atribuída aos objetivos da ciência econômica.

Se definirmos a equação da prosperidade para esses economistas, poderíamos resumi-la na seguinte função: $P(Y)^4 = f(K, T, RN)$, onde P é o produto gerado, Y , a renda, K , o capital empregado no processo produtivo, T , o trabalho que aciona e coloca em movimento o capital, e RN os recursos naturais que entram na produção dos bens. A fórmula pode ser simplificada para $P(Y) = f(K, T)$ por se tratarem dos dois fatores produtivos que transformam os bens da natureza em produtos que serão ofertados (vendidos) para o consumo da população e os investimentos na reposição e expansão do capital produtivo. Note-se que, nessa equação, o capital (K) e o trabalho (T) são combinados para a produção, sendo o trabalho elemento central neste processo para pôr em movimento o capital e que, quanto maior K , maior será T e, portanto, P , com o que o Estado também se beneficiará com a expansão das receitas públicas. Por isso, a importância do crescimento econômico para essas escolas de economia.

⁴ Embora diferentes em termos de magnitude, considera-se aqui $P = Y$ para facilitar a exposição, mesmo por não serem expressivas as diferenças entre as duas variáveis.

Considerando, no entanto, que para essas escolas *os gastos do Estado são improdutivos*, com este operando como um mero agente consumidor da riqueza produzida, essa equação pode ser modificada se nela introduzirmos a riqueza que se esvai com a sua participação no processo, diminuindo-a. Neste caso, a equação pode ser alterada para $P(Y) = f(K, T, [-S])$, sendo $[-S]$ a parte da riqueza que se perde no processo com sua participação, o que as leva, de uma maneira geral, a propor um série de limites e restrições à sua atuação. Nessa perspectiva teórica, quanto menor o peso do Estado na economia, mais a sociedade será beneficiada com maior riqueza e emprego.

Smith (v. I, Livro I, 1983, p. 286; SMITH, 1961, v. 1, p. 144, *apud* BARBER, 1971, p. 32), por exemplo, exclui da medição da riqueza, na sua concepção, ou seja, da produção de bens, e do potencial de acumulação de um país, ou da expansão do capital, o fruto do trabalho improdutivo, no qual inclui todas as atividades do “setor serviços”, entre as quais as do governo, e todas as profissões como as de “religiosos, advogados, médicos, homens de letras de todos os tipos, jogadores, comediantes, músicos, cantores de ópera, dançarinos etc.”. Mesmo que os economistas neoclássicos tenham avançado na melhor compreensão do trabalho produtivo e improdutivo, passando a considerar como produtivo o trabalho que gera coisas “úteis”, ao deslocarem a análise da origem do valor do trabalho para o de valor-utilidade, essa visão sobre o Estado improdutivo como mero dissipador da riqueza produzida pelo setor privado permaneceu intacta em seu arcabouço teórico.

Essa equação conheceria, no entanto, uma transformação radical com a obra-prima de Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936. Keynes demonstraria, na mesma, que, ao contrário do que preconizavam essas escolas, serem os *gastos públicos produtivos* e importantes não somente para impulsionar a atividade econômica e para promover a expansão do emprego, como também, por meio de políticas tributárias progressivas, para amortecer as flutuações cíclicas do sistema e reduzir as desigualdades, essencial para o fortalecimento da demanda efetiva e, conseqüentemente, para o próprio crescimento. Os três defeitos congênitos do sistema por ele apontados – incapacidade de gerar emprego para a população, produzir desigualdades e estar sujeito a ondas de instabilidade, dada a natureza do capital – só poderiam, como defendia, ser corrigidos pela ação do Estado.

Na perspectiva keynesiana, nossa equação da prosperidade pode, portanto, ser reescrita da seguinte maneira: $P(Y) = f(K, T, S(I - G))$, com o Estado (S), passando a contribuir para sua expansão, em função do resultado líquido que obtém com a cobrança de impostos (I), que reduz a renda privada, e com os gastos que realiza (G), que expande P (Y). Para Keynes, com a participação do Estado se tornaria possível, por meio da implementação das políticas tributárias e de gastos, atingir o objetivo do pleno emprego da população, a principal missão da ciência econômica, o que não seria possível se o sistema operasse sem restrições, dado tratar-se de um de seus defeitos congênitos.

A fórmula keynesiana inaugurou um período de prosperidade para a economia, combinando taxas mais robustas de crescimento com elevados níveis de emprego e redução das desigualdades, o qual se prolongou por cerca de 30 anos até os primeiros anos da década de 1970, período que ficou conhecido como “os anos dourados do capitalismo” ou, na Europa, como os “Trinta Gloriosos”, como a ele Piketty se refere em várias partes do livro (idem, p. 18 e 22), por exemplo. Ao mesmo tempo, com a nova teoria e com as políticas econômicas dela derivadas, as flutuações dos ciclos econômicos pareciam ter ficado para trás, assim como se caminhou, com a implementação de uma política tributária progressiva e com a maior expansão da oferta de programas sociais públicos para a população, para um quadro em que o aumento da desigualdade perdeu velocidade reforçado pelo avanço e consolidação do Estado do bem-estar.

Essa trajetória mais sensata e virtuosa de menor desigualdade trilhada pelo sistema capitalista, em que a questão da solidariedade e da maior justiça social pareciam estar finalmente passando a ocupar um lugar mais privilegiado no sistema, começou a perder força no início dos anos 1970, quando a inflação se acelerou, acompanhada de um aumento do desemprego e de redução do ritmo de crescimento. Nesse quadro, operou-se, novamente, uma mudança na equação da prosperidade com o objetivo de se dar resposta ao fenômeno da alta de preços combinada com o baixo crescimento ou com a estagnação da economia, o fenômeno da *estagflação*, que não encontrava suporte no arcabouço teórico keynesiano.

Diante da crise da teoria keynesiana, a escola de economia do pensamento conservador, que havia perdido a hegemonia na ciência econômica e na condução da política econômica e se entrincheirado na Sociedade do Mont

Pèlerin, fórum criado em 1947 para difundir a doutrina liberal no período do pós-Segunda Guerra Mundial, ressurgiu vigorosa pelas mãos – e mentes – dos economistas que enxergam os problemas da economia com *lentes monetaristas e o Estado como fonte de instabilidade do sistema*, devido aos seus gastos elevados e aos déficits em que incorre na promoção de políticas expansionistas, o que, para essa corrente, liderada por Milton Friedman, da Escola de Chicago, eram inócuas, no longo prazo, para expandir o emprego e a renda, acarretando, ao contrário, inflação e instabilidade.

Para essa escola, a preocupação de Keynes com o *pleno emprego* era prejudicial para o bom e eficiente funcionamento do sistema econômico, devendo, portanto, este objetivo ser relativizado na equação da prosperidade, devendo-se apenas procurar garanti-lo até o ponto em que não provocasse pressões inflacionárias, existindo, assim, um limite para o crescimento do produto (chamado de “produto potencial”), para o que seria necessário levar em conta a necessidade de se contar com uma *taxa natural de desemprego (NAIRU)*, uma taxa capaz de manter a neutralidade da moeda no longo prazo. E, como o Estado se encontrava na raiz deste fenômeno, pelos déficits que gerava com a implementação de políticas fiscais expansivas, este deveria renunciar às mesmas e passar a se ocupar apenas com o *controle efetivo da oferta de moeda* necessária para o sistema funcionar sem essas pressões.

O crescimento, que designaremos por P^* (produto potencial), passaria, com isso, a subordinar-se, nessa nova formulação, à estabilidade monetária, assim como o trabalho (T) sofreria restrições caso fosse além da *taxa natural de desemprego*, enquanto o Estado seria retirado novamente da equação. Podemos definir a nova equação da prosperidade que nasce com a corrente monetarista com a seguinte fórmula: $P^* = f(K, T^*)$, sendo P^* o produto potencial da economia, cujo limite não pode ser ultrapassado para não provocar pressões inflacionárias, e T^* , o emprego, mas limitado por uma *taxa natural de desemprego (NAIRU)*, uma variável que depende da conjuntura econômica e das pressões exercidas sobre o nível de preços, sendo o principal papel do Estado – e da ciência econômica – cuidar para exercer um rígido controle sobre a *oferta de moeda* e manter a estabilidade monetária, mesmo que, para isso, tenha de sacrificar o crescimento e o emprego.

Embora outros fatores estivessem pressionando o nível de preços à época, caso da desestruturação do sistema financeiro internacional provocada pelo

fim da conversibilidade do dólar em 1971, do choque dos preços das matérias-primas e do petróleo, a contrarrevolução monetarista atribuiu a principal responsabilidade por essa aceleração ao crescimento econômico acima do produto potencial e aos aumentos salariais por ele provocados. Dela, nasceram outras teorias exóticas, como a da *teoria econômica pelo lado da oferta* (*supply side economics*) que, reintroduzindo a Lei de Say no sistema e retirado qualquer importância da demanda na dinâmica econômica, passou a atribuir a fraqueza da atividade produtiva ao excesso de impostos, propondo sua redução para o capital e as camadas mais ricas da sociedade para impulsionar o crescimento.

O fato é que teve início, nessa época, como consequência da adoção das medidas políticas recomendadas por essas teorias, um período de implementação de políticas altamente restritivas ao crescimento e ao emprego, acompanhadas de redução dos impostos incidentes sobre a renda, os lucros e o patrimônio, as quais se acentuariam nas décadas de 1980, comandadas pelos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, cujas experiências viriam a compor o cardápio das políticas neoliberais que seriam consolidadas, em 1989, no documento conhecido como *Consenso de Washington*. Elaborado para orientar principalmente os países em desenvolvimento que se encontravam com fortes desequilíbrios macroeconômicos, o lema deste documento e a ordem predominante dele emanada era a de “menos Estado e mais mercado”, ou, em síntese, do *Estado mínimo* ou de desmonte do Estado do bem-estar.

Não estranha, assim, que com essas mudanças o crescimento tenha se tornado anêmico a partir dessa época e a taxa de desemprego aumentado expressivamente, contribuindo para o aumento das desigualdades. E, além disso, que um movimento de redução dos impostos cobrados do capital e das camadas mais ricas tenha se propagado para o mundo capitalista, com base nas experiências dos Estados Unidos e do Reino Unido, especialmente para países, como o Brasil, por exemplo, cujos economistas foram iludidos pelo conto da carochinha do pensamento neoliberal, acreditando estar promovendo uma verdadeira “revolução tributária” (OLIVEIRA, 2018a).

Nos Estados Unidos e no Reino Unido, a redução dos impostos sobre a renda e os lucros foi considerável, como constata Piketty (p. 486-494). No Reino Unido, a alíquota-teto do imposto de renda que havia sido aumentada

de 8%, vigente desde 1909, para mais de 40% após a Primeira Grande Guerra, e para 98% na Segunda, nível que foi mantido até o início de 1980, caiu para 40% no governo de Thatcher; nos Estados Unidos, onde a alíquota-teto havia sido reduzida para 25% em 1923, depois de chegar a 70% entre 1919-1922, Roosevelt a elevou para 63% em 1933 para financiar o New Deal, e para 79% em 1937, 88% em 1942, e 94%, em 1944, estabilizando-se em torno de 90% até a metade da década de 1980, quando o governo Reagan a reduziu, em 1981, para 50% e, em 1986, para 28%. No caso dos impostos incidentes sobre as empresas, estes foram reduzidos para os lucros extraordinários, permitindo a elas fazer a depreciação acelerada, além de se reduzir, também em 1986, a alíquota máxima do IRPJ de 48% para 34%.

No Reino Unido, Thatcher (a “dama de ferro”), apesar de uma mão talvez até mais pesada que a de Reagan, não aliviou tanto no imposto de renda das empresas, temendo perder receitas e não viabilizar o ajuste das contas públicas que pretendia, mas derrubou a alíquota-teto do imposto de renda das pessoas físicas para 40%. (OLIVEIRA, 2018a)

No que diz respeito ao imposto sobre as heranças, tanto os Estados Unidos como o Reino Unido, que haviam estabilizado as taxas máximas deste tributo entre 70-80% nos anos 1930-1980, um nível bem superior ao predominante na França e na Alemanha, que ficaram, na média, entre 30-40%, viram as mesmas serem gradualmente reduzidas, na onda neoliberal que ganhou força a partir dessa época, para algo em torno de 40% na atualidade.

Bem-sucedidos na redução de impostos para o capital e as camadas mais ricas da sociedade, nem Thatcher, nem Reagan conseguiram, na medida em que pretendiam, desmontar o Estado do bem-estar, pelo fato de este ter adquirido, após a sua estruturação e consolidação, uma dinâmica autopropulsora e se integrado à estrutura social e política das sociedades industriais, passando a fazer parte de sua essência, o que torna bem mais difícil seu desmantelamento, como analisa King (1988, p. 53). Mas, embora não tenham conseguido encenar o *script* neoliberal em toda a sua plenitude, muitas de suas políticas seguiram a orientação do novo pensamento econômico que se tornou hegemônico a partir dessa época, atendendo as demandas do mercado.

Entre essas políticas, cabe destacar: o avanço no processo de desregulamentação da economia e dos mercados financeiros; o enfraquecimento dos

sindicatos e dos direitos dos trabalhadores; a promoção da abertura comercial e financeira da economia; o maior favorecimento ao capital e às camadas mais ricas, por meio tanto da redução dos tributos sobre eles incidentes, como dos gastos do Estado; a adoção da tese de que existe uma taxa natural de desemprego, com o que o governo não deve se preocupar com a implementação de políticas expansionistas, as quais, ao contrário do que se pretende, terminam sendo causadoras de déficits públicos e de instabilidade do sistema. Foram as sementes que, plantadas em seus governos, iluminariam as reformas insensatas da economia e do Estado que passariam a ser feitas em outros países, a partir dessa época, especialmente nos que foram iludidos com as promessas contidas no documento do *Consenso de Washington*, como o Brasil, por exemplo.

No Brasil, país campeão em termos de desigualdade tributária que foi seduzido com essas propostas, a alíquota-teto do imposto de renda das pessoas físicas foi reduzida de 65%, vigente até a década de 1960, para 25% em 1988, uma iniciativa do então ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, sob o argumento de estar acompanhando as mudanças internacionais que vinham sendo feitas neste imposto. Em 1995 uma nova “revolução tributária”, comandada pelo então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, cuidaria de ampliar os benefícios do mesmo para o capital e as camadas mais ricas da sociedade. Pela lei 9.249, de 26 de setembro de 1995, não somente os lucros das empresas distribuídos na forma de dividendos foram isentos de sua incidência como passou-se a subtaxar, com uma alíquota de 15%, sua distribuição na forma de Juros sobre o Capital Próprio (JCP), abaixo, portanto, da tabela progressiva. Além disso, a alíquota do imposto de renda incidente sobre o lucro tributável das empresas foi reduzida de 25% para 15%, bem como os adicionais cobrados sobre as faixas de lucros superiores a determinados limites.⁵

Ora, se os dois principais instrumentos que contribuem para imprimir um ritmo mais lento ao aumento das desigualdades, podendo até mesmo reduzi-las, como se verificou entre 1914 e 1970 – o crescimento econômico e o arcabouço fiscal com impostos progressivos –, perdem força nessa equação, torna-se inevitável que aquelas devem retornar inexoravelmente a uma traje-

⁵ Para uma análise mais detalhada dessas mudanças, consultar Hickman & Salvador (2006, p. 57-69) e também o trabalho da ANFIP/FENAFISCO (2018).

tória de elevação. Embora a nova fórmula monetarista que passou a orientar as políticas econômicas a partir da década de 1970, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, tenha minado as forças da atividade econômica, determinando uma trajetória de lento crescimento para a economia mundial, ela representou, no entanto, apenas o início de uma completa reviravolta na equação da prosperidade tal como passaram a entendê-la os economistas dessa escola de pensamento.

Assim, apesar de ter passado a desfrutar de grande prestígio na época em que surgiu, o monetarismo passou muito rapidamente a receber não poucas críticas de alguns de seus pares do pensamento mais conservador, por algumas razões: i) sua explicação para a aceleração de preços neste período estava centrada basicamente no movimento de alta dos salários devido às políticas expansionistas implementadas pelo Estado, num suposto quadro de plena utilização dos fatores produtivos, quando outros fatores a eles não relacionados começavam a afetar a dinâmica dos preços; ii) Friedman e Phelps supunham, em seu modelo, que, no curto prazo, as variáveis reais da economia poderiam ser afetadas pela ação do governo, como o emprego e a renda, e que somente no longo prazo se tornariam inócuas, diante da revisão das expectativas da inflação por parte dos agentes econômicos, neutralizando os resultados que haviam sido colhidos. Não era vista, assim, como uma teoria capaz de condenar, de vez, a intervenção do Estado na economia.

A crítica desfechada à teoria monetarista pelos teóricos das *expectativas racionais*, liderados por Robert Lucas, abria uma nova avenida para a revisão da equação da prosperidade na ciência econômica, num mundo capitalista que passava a conhecer uma série de transformações a partir dessa época, como o avanço do processo de financeirização da economia, da globalização dos mercados – de produtos e financeiros – e das novas tecnologias de produção nascidas com a Terceira e, posteriormente, Quarta revolução industrial, fenômenos que Piketty, apesar de a eles se referir em sua análise, não os trata com a devido cuidado e profundidade para melhor entender sua influência no processo de aumento da desigualdade especialmente a partir dessa nova realidade do sistema. É o que se discute em seguida.

O pensamento neoliberal: avançando na mudança da equação da prosperidade⁶

Os teóricos das expectativas racionais plantaram as raízes para que o pensamento neoliberal começasse e consolidasse sua hegemonia na ciência e na condução da política econômica em oposição ao ideário neokeynesiano da doutrina da *Síntese Neoclássica*. A base da crítica por eles feita à teoria monetarista era de que os seus agentes econômicos não eram assim tão racionais em sua estrutura, já que se deixavam enganar pela ação do governo no curto prazo e, por isso, o sistema se via submetido a recorrentes ondas de instabilidade, o que estava ocorrendo nos primeiros anos da década de 1970.

Para eles, que adotam os mesmos pressupostos teóricos da economia neoclássica, os agentes econômicos possuem racionalidade suficiente para se antecipar às ações do governo e, prevendo suas consequências, para neutralizá-las, impedindo que, mesmo no curto prazo, essas prosperem, evitando-se as disfunções que geram para o bom funcionamento do sistema. Isso garantiria a neutralidade da moeda mesmo no curto prazo e ainda que os movimentos e turbulência do mundo das finanças não afetam o lado real da economia, tornando inócuas e nocivas as ações do governo para este objetivo, sendo necessário criar as condições necessárias para manter o Estado comprometido apenas com a preservação da estabilidade macroeconômica.

O debate que se desencadeou a partir dessa visão entre as escolas que passaram a ser conhecidas como as dos *novos-clássicos* e dos *novos-keynesianos*, terminou conduzindo ao que é conhecido como *Novo Consenso Macroeconômico* (NCM), no qual acabou predominando a tese de que apenas o *controle da oferta de moeda* (a tese monetarista) não é suficiente para garantir a estabilidade, caso a política econômica seja contaminada por uma situação de *dominância fiscal* no governo, pois neste caso, em algum momento as autoridades monetárias terão de sancionar os déficits do Tesouro, acarretando prejuízos para a mesma.

Para evitar essa situação e que a perda de controle da oferta de moeda contamine a estabilidade, caminhou-se no sentido de considerar a necessidade de introduzir, nessa equação, a taxa de juros (i), em substituição à oferta

⁶ Uma análise mais completa e detalhada sobre a evolução do pensamento neoliberal pode ser vista em Oliveira (2018b).

de moeda, como variável-chave para garantir que, uma vez estabelecida uma meta inflacionária pela autoridade monetária, supostamente uma meta que manteria estável o nível de preços, de acordo com a regra de Taylor (1993), essa deverá, necessariamente, ser atingida, cabendo à política monetária única e exclusivamente estar comprometida com este objetivo. Caso a inflação real se mostre superior a essa meta, a taxa de juros, i , independente dos fatores que estiverem pressionando o nível de preços, deveria ser elevada com o objetivo de contrair a demanda agregada; se inferior, reduzida para injetar oxigênio na demanda e permitir à economia avançar na direção do “produto potencial” (P^*), de equilíbrio geral do sistema. Aparentemente, essa proposta nasceu com o objetivo de garantir a estabilidade, mas o fato é que, nas transformações conhecidas pelo capitalismo a partir dessa época, ela seria essencial para proteger o capital e garantir a remuneração da riqueza financeira. Explica-se a razão.

Na década de 1970, os “anos dourados do capitalismo”, produtor de elevadas e gigantescas taxas de lucro para o setor produtivo começavam a ficar para trás devido ao excesso de acumulação de capital dos períodos anteriores (o abarrotamento do capital previsto pelos economistas clássicos e por Keynes) e à instabilidade que marcou este período, com as mesmas ingressando numa trajetória de forte declínio. Segundo Brenner (2003, p. 57-8) a taxa de lucro das empresas do setor manufatureiro dos Estados Unidos foi de 24,3% no período de 1950-1970, um nível que pode ser considerado elevado para qualquer época e que explica muito o crescimento registrado neste período por atuar como estímulo para a expansão dos investimentos. Estes, no entanto, teriam se revelado excessivos quando, concluído o processo de reconstrução da Europa e do Japão, a demanda externa para as empresas americanas diminuiu e, mais grave, com algumas dessas economias operando com técnicas relativamente mais avançadas e custos de produção mais reduzidos e, portanto, com preços mais baixos de produtos comerciáveis, que lhes permitiam concorrer com as empresas americanas no comércio internacional.

Diante da incapacidade dessas empresas de elevarem os preços acima dos custos (de capital e de mão de obra) em face da concorrência internacional, a taxa de lucro do setor manufatureiro norte-americano, diante da queda dos preços, experimentou uma redução de 43,5% entre 1965 e 1973, caindo para pouco mais de 14%. Com a competitividade em declínio, a balança comer-

cial e a de transações correntes dos Estados Unidos despencaram, agravando o problema do dólar e aumentando a pressão sobre a moeda americana, ao mesmo tempo em que, com o desestímulo ao investimento, dado o excesso de capacidade produtiva, a economia foi colocada numa rota de declínio após o longo *boom* de 1950-1970. Não havia como escapar da turbulência e da crise que se anunciava, a não ser por meio de uma política que empurrasse a solução do problema para a frente.

E mais importante, ainda segundo a análise de Brenner (2003, p. 63-4), essa “queda da lucratividade na economia dos Estados Unidos não foi causada – como se argumenta amplamente – nem por um esgotamento da tecnologia [ou seja, por um declínio no crescimento da produtividade], nem por um aumento do poder de compra dos trabalhadores [...], por meio de salários reais em crescimento mais rápido”. O crescimento da produtividade até se acelerou neste período de queda dos lucros, atingindo 3,3% entre 1965 e 1973, comparado aos 2,9% registrado entre 1950 e 1965. Já o crescimento médio anual do salário real foi de 1,9%, comparado aos 2,2% registrado entre 1958 e 1965 e aos 3,5% entre 1950 e 1958, enquanto os preços dos manufaturados subiram 2,3% entre 1965-1973. Ou seja, tratava-se de uma crise nascida do ventre do sistema e não provocada por algum evento a ele *exógeno* como aparece na análise da ortodoxia que, à procura de bodes expiatórios, via de regra responsabiliza, por essa situação, o aumento dos salários.

Não cabe, neste trabalho, entrar na discussão do conteúdo das políticas econômicas que passaram a ser implementadas a partir dessa época e que deslocaram a preocupação com o crescimento econômico e a criação de emprego para o da estabilização macroeconômica. Mas apenas reenfatizar o fato de que, com a contrarrevolução monetarista ocorrida, a proteção do valor da moeda passou a ocupar o trono das divindades a serem adoradas na teoria econômica, em detrimento do lado real da economia, e, com a teoria das expectativas racionais, com a tese de que os movimentos e turbulências do mundo financeiro não afetam o mesmo e de que, para o bem da sociedade, o Estado deve ser retirado da vida econômica. Neste quadro, o capital, diante da queda da taxa de lucros no setor produtivo, começou a alçar voos em direção a outras esferas, notadamente a financeira, para continuar garantindo e colhendo os frutos que encolhiam com a produção, propiciando à taxa de juros, *i*, ser incluída na

nossa equação da prosperidade como variável central de proteção e defesa da riqueza em geral. Apoiado nessas teorias, o capital encontrou argumentos para intensificar o *movimento de financeirização da economia* e exigir a queda das barreiras (a desregulamentação das regras deste controle) que, desde a Grande Depressão da década de 1930, o impediam de se mover livre e especulativamente pelo mundo para cumprir sua missão de obtenção do maior lucro possível, independentemente das formas que pode assumir.

Na orgia financeira que se acentuou a partir dessa época, somente com a crise do *subprime* de 2007-2009 que, nascida nos Estados Unidos, rapidamente contaminou o resto do mundo, provocando uma Grande Recessão, passou-se a reconhecer e incluir no modelo do Novo Consenso Macroeconômico (NCM) as fricções financeiras como uma variável que pode ter impacto macroeconômico significativo na economia real (PAULA & SARAIVA, p. 22; MISHKIN, 2011), mas sem se abandonar ou rever os demais princípios que o sustenta, principalmente do papel-chave da política monetária, por meio da taxa de juros, para garantir a estabilidade macroeconômica.

É importante ressaltar ter sido a inflação, no passado, o principal instrumento de contenção e de corrosão da riqueza financeira, notadamente através da desvalorização da dívida pública, e que, tendo o capital financeiro assumido a hegemonia no sistema nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo, a teoria econômica, por meio dos funcionários do capital e das camadas mais ricas, cuidou de adequá-la a essa nova realidade não somente para protegê-la de seus efeitos, mas também para garantir sua remuneração, por meio do manejo das taxas de juros. E, também importante, para assegurar o seu pagamento, garantindo recursos no orçamento do Estado, exigindo que este deixasse de continuar patrocinando políticas de desenvolvimento e de cunho redistributivo, para que aqueles não fossem inutilmente desperdiçados com as mesmas. Este arranjo teórico foi apresentado, por essa nova teoria que se tornou dominante, a partir deste período, como se não existisse alternativa (*there is no alternative*) e, defendendo que a especulação financeira não provocava impactos sobre a economia real, visão que sofreu um golpe com a crise do *subprime*, de que a desregulamentação dos controles de capitais seria benéfica para o crescimento econômico.

O fato é que desde a década de 1970, em que essas políticas restritivas passaram a ser implementadas, o crescimento econômico tornou-se anêmico,

enquanto o emprego passou a funcionar como variável de ajuste do processo inflacionário. O enfraquecimento da demanda decorrente deste processo, dada a queda no nível de ocupação e na renda do trabalho, praticamente restringiu os ensaios de crescimento registrados após este período à formação de “bolhas” (do mercado de ações, gerando *efeito-riqueza*, da internet, do crédito em excesso, como foi o caso do *subprime* nos Estados Unidos, das baixas taxas de juros reais, entre outras), que terminam estourando, produzindo crises, às vezes prolongadas, e submetendo as economias a severos ajustes ainda mais recessivos. Esse *processo de financeirização da economia* foi, no entanto, apenas o prelúdio de uma tormenta ainda maior que se aproximava para nublar, de vez, a capacidade do capitalismo de funcionar como sistema capaz de irradiar efeitos benéficos para toda a sociedade.

O processo de reestruturação produtiva deslanchado nos Estados Unidos na década de 1980, com o objetivo de recuperar a liderança tecnológica que vinha perdendo para outros países, como a Alemanha e o Japão, acelerou o lento processo de avanço da Terceira Revolução Industrial iniciado nos anos 1950, baseada em novas tecnologias poupadoras de mão de obra – informática, robótica, genética, telecomunicações, eletrônica, entre outras –, dando novo impulso ao sistema capitalista e tornando o capital bem menos dependente do trabalho, praticamente *supérfluo, inútil*, nos setores que as absorveram e enfraquecendo seu papel como fator de produção. Com seus efeitos combinados com as políticas restritivas de crescimento para debelar ou conter a inflação predominantes a partir de década de 1970, o emprego se tornaria, assim, um *bem de luxo* nestes setores, difícil de ser adquirido, com o trabalhador tendo de migrar para outras atividades, geralmente trabalhando por conta própria ou ser submetido a trabalhos temporários, precários, com baixa remuneração. Situação que deve continuar se agravando com a Quarta Revolução Industrial, baseada entre outras novidades na Inteligência Artificial (IA), na qual só parece haver espaço para mentes bem formadas e brilhantes, o que não é bem o caso da maioria da população mundial. Não surpreende, assim, que Forrester (1997, p. 25) encare com horror este novo mundo para a situação do trabalho:

Quanto ao modelo inédito que se instala sob o signo da cibernética, da automação, das tecnologias revolucionárias, e que agora exerce o poder, este parece ter se

desviado, isolado em zonas estanques, quase esotéricas. E, bem entendido, sem vínculo verdadeiro com o “mundo do trabalho”, que ele não usa mais e que considera, quando consegue entrevê-lo, um parasita irritante marcado por suas paixões, suas confusões, seus desastres incômodos, sua irracional obstinação em pretender existir. Sua inutilidade. [...] Suas renúncias e sua inocuidade, por estar preso nos vestígios de uma sociedade onde suas funções foram abolidas.

E, no que diz respeito à criação e ao aumento das riquezas, que Piketty (2014, p. 53), considera equivocadamente, em seu trabalho, como capital⁷, tomando-os como termos “intercambiáveis, como se fossem sinônimos perfeitos”, para estabelecer a sua taxa de retorno, a mesma autora (FORRESTER, idem, p. 88), assim se manifesta:

Esses mercados [financeiros] não desembocam em nenhuma “criação de riquezas”, em nenhuma produção real. Não necessitam sequer de endereços imobiliários. Não utilizam pessoal, já que bastam alguns telefones e computadores para atingir mercados virtuais. Ora, nesses mercados, que não implicam o trabalho de outras pessoas, que não são produtores de bens reais, as empresas (entre outros) investem, cada vez com mais frequência e, cada vez mais, parcelas de seus ganhos, já que o lucro aqui é mais rápido, mais importante que em outros lugares. E é para permitir tais jogos financeiros, muito mais rentáveis, que chegam muitas vezes as subvenções, as vantagens concedidas a fim de que essas mesmas empresas criem empregos!

Se, como apontamos, antes o trabalho figurava de forma importante ao lado do capital, e até de forma bem mais predominante, como essencial para a produção de bens e serviços, ou da riqueza, tal como entendida desde Adam Smith (e não na visão de Piketty), ocupando papel-chave na equação $P(Y) = f(K, T)$, ao ter se tornado *supérfluo*, enquanto o capital financeiro assumiu maior relevância, a equação parece ter sido alterada para $P^* = f(K, i, t)$, onde K representa o capital investido que vai gerar lucros produtivos, i , a taxa de juros necessária para garantir a estabilidade monetária e a rentabilidade dos ativos financeiros, ou da riqueza financeira, e t o trabalho, aqui reduzido a um t minúsculo, dada a perda de sua importância nessa equação. Neste novo mundo em

⁷ Para um apanhado das críticas de autores marxistas sobre estes conceitos, ver a resenha feita por Marques & Leite (2016) de seu livro.

que predominam os mercados financeiros e a produção da riqueza deixa de ser real, mas meramente fictícia, não parece haver, de fato, muito mais lugar para o trabalho e nem mesmo se pode associar a taxa de crescimento (g) do modelo de Piketty aos movimentos de r , a taxa de retorno dessa riqueza. Mas não é só.

Com o avanço das novas tecnologias e a abertura das economias determinadas pelo processo de globalização para acomodar essas transformações, a *questão da competitividade* se tornou essencial e, como tal, foi alçada ao trono das grandes conquistas, passando-se a exigir dos países integrados à nova ordem internacional, uma remodelação de seus sistemas tributários para não afugentar os fatores de maior mobilidade espacial (capital financeiro, produção, investimentos, exportações, mão de obra qualificada etc.) de seus territórios, passando-se a priorizar a cobrança de impostos sobre os fatores de menor mobilidade, como o consumo, os trabalhadores não qualificados, as propriedades imobiliárias, entre outros. Isso tem significado substituir *estruturas progressivas de tributação por estruturas regressivas*, que penalizam mais a população de menor renda, aumentando as desigualdades e estreitando as bases da tributação, limitando, assim, conseqüentemente, ou decretando o fim do Estado do bem-estar, tal como manda o cardápio da ortodoxia, com implicações para a reprodução da coesão social.⁸

As mudanças que conheceu o capitalismo nas últimas décadas transformaram-no, assim, em um grande cassino (o temor manifestado por Keynes em *A Teoria Geral*), em que o capital percorre livremente o planeta para a obtenção de ganhos fáceis, por meio da especulação, ganhos que devem ser assegurados pelo Estado no orçamento; e enfraqueceu, de outro, o setor produtivo para operar como fonte geradora de emprego para a população, ao mesmo tempo que, em virtude da proposta de desmonte do Estado do bem-estar que, no

⁸ Uma análise mais completa deste processo se encontra em Oliveira (2012). Chama-se a atenção também para o fato de que, apesar da proposta de desmonte do Estado do bem-estar pelo pensamento ortodoxo a partir da década de 1980, essa proposta ainda hoje tem encontrado fortes resistências, especialmente nos países, como os da Europa, onde ele já se encontrava em estágio bem avançado e consolidado e se incorporara à estrutura da sociedade. Mesmo nos Estados Unidos, com um Estado do bem-estar bem mais magro, a políticas neoliberais comandadas por Ronald Reagan, bem como as de Margareth Thatcher no Reino Unido, na década de 1980, não conseguiram se revelar bem-sucedidas na dimensão pretendida (OLIVEIRA, 2018a).

entanto, esbarrou em fortes resistências, principalmente nos países desenvolvidos em que este já se encontrava mais consolidado, abriu-se caminho para lançar nos bolsões da pobreza e da miséria uma massa crescente da população, tornando-o também bem mais instável com a orgia financeira que brotou com a desregulamentação dos mercados. Para Thurow (1997, p. 287), “a instabilidade financeira é, para o capitalismo, aquilo que os problemas sucessórios eram para os reinos medievais ou as ditaduras. Ambos colocam em risco seus respectivos sistemas”. Já para Piketty (idem, p. 257) a revolta dos despossuídos que pode ocorrer diante de tamanha desigualdade só poderia ser contida se “se concebesse um mecanismo repressivo extremamente eficaz”.

Embora o trabalho de Piketty constate, com a profusão de dados que apresenta, um aumento crescente das desigualdades a partir da década de 1970, e se refira esparsamente a essas transformações conhecidas pelo sistema, o fato de não reuni-las e sistematizá-las para entender sua interação e influência sobre essa tendência do capitalismo na atualidade, torna-o insuficiente para explicar convincentemente as forças reais do sistema que estão por trás deste fenômeno. Nasce, dessa sua limitação, uma de suas conclusões de que se deve ao surgimento de uma classe trabalhadora muito bem remunerada, os superexecutivos das empresas, recebendo salários exorbitantes, que passaram a incorporar-se às fileiras dos 10% mais ricos e a formar uma *classe média patrimonial*, um fenômeno característico do capitalismo contemporâneo, uma de suas principais causas. E ainda de que o sistema tributário teria sido ajustado, reduzindo os impostos sobre os rendimentos destes trabalhadores para evitar sua fuga para outros países a diminuição dos impostos progressivos nas estruturas tributárias. Fenômeno que estaria contribuindo para aumentar as desigualdades dentro do polo do trabalho e a desigualdade total, dada a maior capacidade destes trabalhadores privilegiados de poupar e, conseqüentemente, de aumentar sua participação na posse do capital, compensando a queda das heranças na sua composição devido à taxaço progressiva sobre o patrimônio (PIKETTY, 2014, p. 297-327).

A explicação de Piketty para estes dois fenômenos do capitalismo atual – o surgimento de uma “classe gerencial” e a diminuição da tributação direta – é, no entanto, limitada. Isso, por restringir, de um lado, a explicação dos elevados salários destes trabalhadores “especiais” a mudanças nas *normas sociais* vigentes no capitalismo contemporâneo “que dependem do sistema de crenças em relação

à contribuição de cada um na produção da empresa e no crescimento do país” (PIKETTY, 2014, p. 2014) e que a sociedade, em virtude do maior conhecimento exigido deste grupo, teria se tornado mais tolerante às remunerações mais elevadas de seus membros, a partir das décadas de 1970 e 1980; e, de outro, por dar importância exagerada ao surgimento dessa classe gerencial para explicar a política de diminuição dos impostos sobre a renda, cujo objetivo principal teria sido evitar a fuga de seus quadros para outros países, quando a reorientação da política tributária para estruturas mais regressivas, a partir principalmente da década de 1980, teve o claro objetivo de beneficiar o capital e a riqueza em geral.

Numa perspectiva marxista, Duménil e Lévy (2007; 2011) dão outra explicação para a questão para a maior remuneração dos superexecutivos das empresas. Para eles, o fenômeno dos altos salários dos executivos deve ser entendido no contexto da atual etapa de desenvolvimento do capitalismo, onde uma nova ordem social, *o neoliberalismo*, passou a predominar a partir dos anos 1970, sob a hegemonia norte-americana, quando o capital em geral e as camadas de mais alta renda se uniram para recuperar o espaço anterior que tinham no sistema de obtenção de maiores lucros, prejudicados pelo compromisso firmado no pós-guerra, no embalo das políticas keynesianas, de maior solidariedade.

Para isso, aliaram-se a uma classe de administradores profissionais, integrantes da classe trabalhadora, mas que dela se diferenciam por seus conhecimentos sobre os negócios do capital, sendo sua função a de gerir o empreendimento capitalista e garantir a obtenção dos maiores ganhos possíveis, independentemente de onde os seus recursos sejam aplicados. Embora essa classe gerencial de trabalhadores não constitua uma novidade no capitalismo desde a emergência da grande empresa e a difusão das sociedades por ações no final do século XIX, que terminaram levando à substituição da posse direta dos meios de produção pelo capitalista pelo seu controle, por meio de títulos financeiros, em particular por ações das empresas, essa fração da classe trabalhadora, chamada de “classe gerencial”, passou a ocupar um lugar privilegiado no sistema, destacando-se do que eles chamam de “classe popular” (o restante dos trabalhadores), mas com seu papel se acentuando no atual processo de globalização e de financeirização da economia.

Isso porque, como a ordem que emana deste pensamento é a da busca incessante por rendimentos elevados, ao contrário do que teria ocorrido na

vigência do compromisso firmado no pós-guerra da busca pelo crescimento econômico e a criação de emprego, combinados com políticas tributárias progressivas, a *criatividade* dessa classe gerencial de “fazer dinheiro” num mundo financeiramente globalizado e desregulamentado, tornou-se essencial e transformou estes funcionários do capital em sócios destes ganhos, com elevados salários e merecedores de bônus extravagantes de acordo com as metas estabelecidas e atingidas. Com o voo alegre do capital, livre de amarras e controles, em busca de rentabilidade financeira, o crescimento econômico perdeu importância, a criação de emprego deixou de ser uma preocupação da ciência econômica, e o sistema se tornou mais vulnerável às crises, dadas as bases artificiais em que a criação da riqueza passou a ocorrer.⁹

Por faltar ao trabalho de Piketty melhor articulação dos elementos estruturais que moldam o sistema capitalista na atualidade, em decorrência das transformações ocorridas a partir da década de 1970 e 1980, assim como uma visão mais organizada sobre as mudanças ocorridas no pensamento econômico diante dessa nova realidade, sua análise fica limitada para explicar as causas do aumento das desigualdades. Nela, não é possível entender por que se alterou a equação da prosperidade, na qual o crescimento econômico e o emprego perderam espaço para a riqueza financeira, que se expande sem a contrapartida da riqueza real, a razão do Estado ter seu papel confinado ao de “fiador da estabilidade macroeconômica” e condenados seus gastos com as políticas sociais, bem como as estruturas tributárias progressivas passaram a ser substituídas por estruturas regressivas. Enfim, para compreender melhor as causas reais que explicam o crescente e preocupante aumento das desigualdades do capitalismo na atualidade, as quais, se não atenuadas ou revertidas, podem conduzir o sistema para o colapso.

⁹ A análise efetuada por Duménil e Lévy (2011) é mais complexa do que a apresentada aqui, onde priorizamos sua explicação para os altos salários dos executivos no capitalismo atual. Nela, os autores discorrem sobre a nova configuração das classes sociais no mundo capitalista globalizado e financeirizado, identificam este estágio de seu desenvolvimento depois do surgimento das sociedades por ações no final do século XIX como uma terceira etapa deste processo, que denominam de “segunda hegemonia financeira”, bem como a aliança que se forma entre a classe capitalista e a classe gerencial (os trabalhadores especiais), designando essa etapa com o termo de *Finanças* para caracterizar essa nova fase do sistema que se torna predominante a partir dos anos 1970-1980. Uma boa síntese de sua análise e ideias se encontra em Palludeto & Andrade (2017).

Considerações finais

O pensamento ortodoxo sempre rejeitou o Estado, que considera a “encarnação do mal”, como elemento integrante do processo de reprodução econômica. Com suas teorias baseadas em hipóteses e pressupostos irrealistas, como a do agente econômico racional que revela suas preferências no mercado e realiza uma série de cálculos para otimizar suas satisfações, à luz de suas restrições orçamentárias, construiu modelos matemáticos de interpretação de funcionamento do sistema econômico, nos quais não há espaço para o Estado, com o objetivo de demonstrar que, sem sua interferência, o mercado, governado por leis naturais, é capaz de corrigir seus problemas, inclusive o das desigualdades, e operar em equilíbrio e com a máxima eficiência. Nada mais distante da realidade por se tratar apenas de uma visão idealizada de funcionamento do sistema, que não pode ser empírica ou historicamente demonstrada, como analisa Bresser Pereira (2012, p. 15).

O fantástico mundo econômico neoclássico foi, assim, erguido pelos fundadores dessa escola tendo como principal pilar a hipótese do agente econômico racional em busca da maximização de suas satisfações, garantindo, por meio da concorrência, o equilíbrio dos mercados de produtos e de fatores, com a condição de que seus mecanismos de ajuste flutuassem livremente – preços, salários, taxa de juros –, sem sofrerem interferências externas para barrar os fenômenos da crise e da instabilidade. Um mundo econômico governado por leis naturais capaz de assegurar, com essas condições, a máxima eficiência possível, o pleno emprego dos fatores produtivos e a felicidade geral dos indivíduos. Só a ação de uma força externa a este sistema – o Estado – poderia desviá-lo de seu curso natural, provocando fricções em suas bases e conduzi-lo a crises, razão por que ao Estado era terminantemente proibido de imiscuir-se na atividade econômica.¹⁰

Este castelo de fantasias econômicas só começou a ruir a partir da década de 1930, quando a tragédia da Grande Depressão desencadeada na mesma revelou que, por mais que o desemprego aumentasse e o nível de produção caís-

¹⁰ Essa é uma visão bastante simplificada do pensamento neoclássico. Para uma análise mais completa e detalhada da essência e das hipóteses que sustentam o modelo de equilíbrio neoclássico ver o trabalho “A revolução marginalista e o agente racional na história do pensamento econômico” (OLIVEIRA, 2018c).

se, os mecanismos de ajuste contemplados na teoria neoclássica não entravam em ação para corrigir os problemas do sistema. Foi nessa época e neste contexto que Keynes daria uma interpretação completamente distinta para a crise, desmontando os principais pilares daquela teoria (a Lei de Say, a neutralidade da moeda, a dependência do investimento da poupança etc.), explicando-a como tendo origem na insuficiência da demanda agregada e defendendo a importância do Estado para retirar a economia daquela situação.

A crise do paradigma keynesiano no final da década de 1960 e início da de 1970 acabou trazendo de volta toda essa maneira de pensar a economia, que perdera força com a hegemonia da doutrina da *Síntese neoclássica*, mas se mantivera como seu oponente, dando novas forças ao pensamento liberal que, com novas vestes e teorias renovadas, embora assentadas nas mesmas bases da teoria neoclássica, terminou recuperando a hegemonia da teoria econômica, voltando a dar as cartas em termos de recomendação das políticas e das formas de atuação do Estado.

A verdade é que nas formas idealizadas de funcionamento da economia, o pensamento econômico ortodoxo nunca foi capaz de aceitar, como aponta Braudel (1977, *apud* ARRIGHI, 1996, p. 11-2) que “o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, *quando é o Estado*”, e que ambos fazem parte da mesma constituição orgânica. Foi o Estado que atuou como seu parceiro no período do mercantilismo, criando as condições para sua emergência; que pavimentou o caminho para sua expansão e consolidação; que o salvou de inúmeras crises decorrentes da insensatez do capital ao longo de sua história; e ainda que, por meio da implementação de políticas públicas amorteceu os conflitos sociais, garantindo a necessária coesão social para sua reprodução, o que o capital, pela sua natureza, seria incapaz. A retirada do Estado da economia e o enfraquecimento da rede de proteção social, por meio do Estado do bem-estar, tal como recomenda o pensamento neoliberal na atualidade, confinando seu papel ao de “fiador da estabilidade monetária”, rompe com esse equilíbrio social e abre as portas para o crescimento acelerado da desigualdade e, conseqüentemente, para o questionamento de suas bases, que pode conduzir ao seu colapso. Uma insensatez pela qual a história costuma cobrar um preço bem alto.

Referências

- ASSOCIAÇÃO Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO). Eduardo Fagnani (organizador). *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP:FENAFISCO; São Paulo: Plataforma de Política Social, 2018, 804p.
- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.
- BRENNER, Robert. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Por um pensamento econômico heterodoxo dominante: um manifesto acadêmico. *Revista Econômica*. Niterói, v. 14, n.1, jun. 2012.
- DUMÉNIL, Gérard & LÉVY, Dominique. *The crisis of neoliberalism*. Massachusetts. Harvard University Press, 391p., 2011.
- _____. Neoliberalismo – Neoimperialismo. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 1-19, abril de 2007.
- FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: Editora da Universidade Paulista, 1997.
- HICKMAN, Clair Maria & SALVADOR, Evilásio da Silva. *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2006, 204p.
- KEYNES, John Maynard [1936]. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Cultural, 1983.
- KING, D. O Estado e as estruturas sociais do bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, n. 22, out. 1988.
- KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review* 45, n. 1, 1955, p. 1-28.
- MARQUES, Rosa Maria & LEITE, Manuel Guedes. Nota crítica sobre “O Capital no Século XXI” de Thomas Piketty. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 4 (145), out.-dez. 2016, p. 684-703.
- MARX, Karl. [1867]. *O Capital (Crítica da Economia Política)*; o processo capitalista de produção. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971 (Livro I).
- _____. [1894]. *O Capital (Crítica da Economia Política)*; o processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974 (Livro III).
- MISHIKIN, Frederic S. Monetary policy strategy: lessons from the crisis. *NBER Working Paper*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, n. 16.755, 2011.
- PAULA, Luiz Fernando & SARAIVA, Paulo José. Novo Consenso Macroeconômico e suas implicações para o Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, v. 36, n. 128, p. 19-32, jan./jun. 2015.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez. In: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Eduardo Fagnani (org.). *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma de Política Social, 2018a, p. 43-61.

- _____. *A revolução marginalista e o agente racional na história do pensamento econômico*. Belo Horizonte, mimeo, 2018c.
- _____. *O pensamento neoliberal: fantasias teóricas com poder de destruição do sistema*. Belo Horizonte, mimeo, 2018b.
- _____. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.
- PALLUDETO, Alex Wilhans Antônio & ANDRADE, Rogério R. Teorias marxistas e a Grande Recessão. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3 (148), p. 527-550, jul.-set. 2017.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*: tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- SMITH, Adam [1776]. *A Riqueza das Nações; investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SOLOW, Robert. A contribution to the theory of economic growth. *The Quartely Journal of Economics*, n. LXX, fev. 1956.
- TAYLOR, John B. Discretion versus Policy Rules in Practice. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, v. 39 (1), p. 195-214, 1993.
- THUROW, Lester C. *O futuro do capitalismo – Como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

Elementos para um programa de transição ecológica

*Esther Bemerguy de Albuquerque*¹

“Na floresta, a ecologia somos nós, os humanos. Mas são também, tanto quanto nós, os *xapiri*², os animais, as árvores, os rios, os peixes, o céu, a chuva, o vento e o sol. É tudo o que veio à existência da floresta, longe dos brancos, tudo o que ainda não tem cerca”³. (Davi Kopenawa)

Introdução

A partir da segunda metade do século XX, após dois séculos de revolução industrial, a frequência de eventos climáticos extremos – enchentes, secas prolongadas, ondas de calor, tufões e tornados – aumentou tanto em termos de quantidade quanto de intensidade. A degradação do meio ambiente pela ação humana passou a ser observada de modo mais nítido e uma série de desastres e contaminações ambientais, que atingiram milhares de pessoas, foram relacionadas à dinâmica da acumulação capitalista, em especial a sua crescente demanda por energia.

Para enfrentar esses impactos adversos provocados pelo homem, desde o final da década de 1960, em vários países, surgiram políticas públicas voltadas para o meio ambiente. A essa primeira fase de iniciativas nacionais, somaram-se outras ações globais cujos marcos principais são o relatório do Clube de

¹ Economista e membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED). Foi secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES/PR, 2004-2011) e de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP, 2012-2014).

² Espíritos xamânicos.

³ KOPENAWA, Davi e BRUCE, Albert. *A Queda do Céu: Palavras de um xamã yanomami*. Tradução Beatriz Perrone-Moisés, prefácio de Eduardo Viveiros de Castro – 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 480.

Roma (1972), intitulado “*The Limits of Growth*” (Os limites do Crescimento) e o relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento publicado, em 1987 – o “Nosso Futuro Comum” –, conhecido como “Relatório Brundtland”, quando então foi utilizada pela primeira vez a expressão “Desenvolvimento Sustentável”. Esse conceito foi consagrado na Conferência Rio 92 como tentativa de reformar o modelo de desenvolvimento, quando foram reconhecidos limites e definidos os padrões para a regulação ambiental do processo de crescimento econômico.

Diante da proporção da crise climática, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1988, criou o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC⁴), que reúne os mais importantes cientistas da atualidade, com o objetivo de elaborar relatórios regulares sobre o assunto.

No Brasil, esse debate repercutiu na Assembleia Nacional Constituinte, de 1988, e o direito ao meio ambiente consagrou-se norma constitucional no art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF-88), que reconhece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O texto busca mostrar como, desde os primeiros momentos em que se constatou a gravidade da crise climática, as iniciativas implementadas foram insuficientes para enfrentar a dimensão do problema.

A crença na racionalidade do sistema político e da economia, no desenvolvimento de novas tecnologias enérgicas e produtivas sustentáveis, na responsabilidade empresarial com o meio ambiente não se confirmou e as tendências apontadas nos primeiros relatórios sobre os limites do crescimento e sobre o desenvolvimento sustentável estão em curso.

Em fevereiro de 2020 venceu o prazo para que os países atualizassem seus planos para enfrentarem as mudanças climáticas. Apenas três países, Ilhas Marshall, Suriname e Noruega, cumpriram o prazo estabelecido na Conferência das Partes pelo Clima (COP 21). Empresas produtoras de combustíveis fósseis, lideradas pela ExxonMobil, Shell, BP e Chevron, são as principais res-

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change.

ponsáveis pela emissão de gases no mundo. Empresas alimentícias como Unilever, Nestlé e Mondelez continuam comprando produtos responsáveis pelo desmatamento, como soja e gado. Foram diversos os compromissos assumidos por essas empresas, diante da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outros organismos internacionais, que não foram cumpridos.

Na direção contrária das soluções conformadas à continuidade do processo de acumulação capitalista, buscou-se identificar iniciativas políticas que mobilizassem práticas e movimentos instituintes de novas relações sociais, novos modos de produzir, novas formas de interagir com a natureza e que fossem radicalmente participativas e democráticas.

Antropoceno: a marcação de um modo de produção e consumo

Paul Crutzen, Prêmio Nobel de Química, alertava em 1995 que “a influência da humanidade no Planeta Terra nos últimos séculos tornou-se tão significativa a ponto de constituir-se numa nova época geológica”⁵ e, posteriormente, em 2007, na revista *Ambio*, da Real Academia de Ciências da Suécia, esse pesquisador detalhou com indiscutível clareza os impactos que marcam o início dessa nova era, a qual foi designada como Antropoceno⁶. Hoje, vários especialistas concordam que o Antropoceno resulta das “mudanças que o ser humano está provocando no planeta devido às dimensões e riscos que adquiriu o metabolismo social ou o uso de materiais, energia e geração de rejeitos pelo modo de produção dominante”⁷.

Em 2014, a Universidade de Melbourne, na Austrália, testou as previsões do relatório que subsidiaram o informe do Clube de Roma⁸. Elaborado por uma

⁵ VIEIRA, L. (2016). *Antropoceno: uma nova era*. Revista Eco-21. Ed. 240.

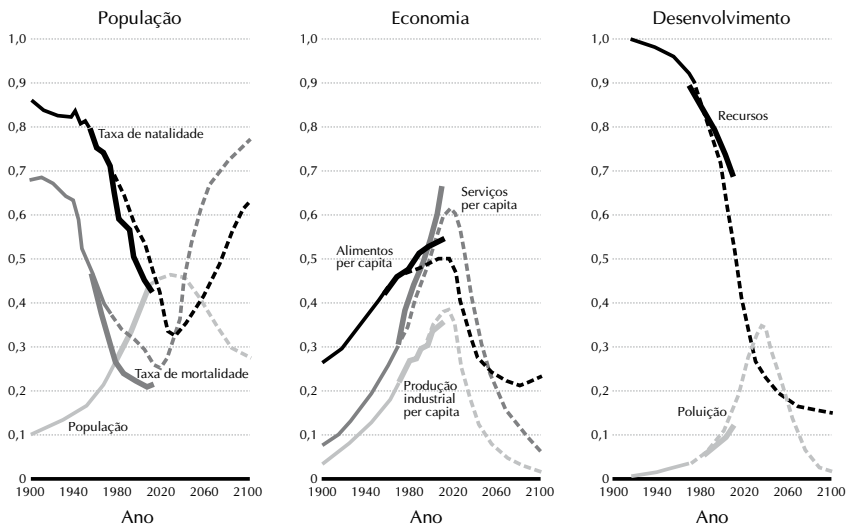
⁶ PROCLIMA – Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima>>. Acesso: 12 jun. 2020.

⁷ DELGADO, R. G. C.; CORNETTA, A., & DÍAZ, B. F. (2014), p. 13. Cambio climático global, transformación agraria y soberanía alimentaria en américa latina. Disponível em: <<http://ebookcentral.proquest.com>>. Acesso: 12 jun. 2020.

⁸ TURNER, Graham. Is Global Collapse Imminent? Research Paper Series. Melbourne Sustainable Society Institute. The University of Melbourne. Agosto, 2014. Disponível em: <MSSI-ResearchPaper-4_Turner_2014.pdf>. Acesso: 12 jun. 2020.

equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), sob a liderança de Dennis e Donella Meadows, esse relatório previu, à época, que a continuarem as tendências para as variáveis que foram estudadas – crescimento da população, produção agrícola, recursos naturais, produção industrial e poluição –, o mundo atingiria seus limites em 100 anos. Utilizando dados de várias origens como ONU, UNESCO, FAO, Administração dos Estados Unidos sobre os dados oceânicos e atmosféricos, entre outros⁹, a Universidade concluiu que há um alinhamento significativo entre os cenários do relatório e a trajetória observada nas últimas quatro décadas¹⁰, conforme pode-se observar na Figura 1, a seguir, onde constata-se a tendência de aceleração do crescimento da população, a produção de alimentos per capita para erradicar a fome, o crescimento da produção industrial per capita, a tendência à exaustão de recursos naturais, e a poluição crescente.

Figura 1: Evolução da população, da economia e do meio ambiente – 1900-2100



Legenda: Linha sutil: dados reais até a saída do relatório; linha espessa: dados reais após a divulgação do relatório; linha pontilhada: previsões do relatório

Fonte: Turner, Graham. Is Global Collapse Imminent? Research Paper Series. Melbourne Sustainable Society Institute. The University of Melbourne. Agosto, 2014. Pg.8.

⁹ Ibidem, p. 17.

¹⁰ Ibidem, p. 14.

Antes, na década de 1960, James Lovelock e Lynn Margullis haviam desenvolvido a hipótese de Gaia, indicando a forte relação entre a atividade humana e o equilíbrio da vida no planeta. A teoria Gaia considera a Terra um organismo vivo, um espaço cibernético, sistêmico, “responsável pelas condições estáveis do planeta até os dias atuais”, constituído da totalidade dos organismos vivos e não vivos¹¹. Lovelock sempre foi crítico à visão antropocêntrica e a subestimação da ação humana sobre o planeta:

A construção de barragens para geração de eletricidade, a queima e terraplanagem de florestas para a monocultura e pastos para gado, a utilização de fertilizantes químicos e pesticidas, a fabricação de combustíveis a partir dos fósseis e dos metais a partir de jazidas de minérios, são todos financeiramente lucrativos para aqueles que possuem ou governam a terra mas tão destrutivos do ponto de vista ecológico a ponto de possibilitar que o sistema vital Gaia torne a vida intolerável para os seres humanos, para que o próprio sistema possa sobreviver. (LOVELOCK, 1991, 1995 apud SANCHES & RIVA)

A teoria Gaia sofreu uma grande resistência por parte da comunidade científica. Porém, atualmente, inúmeros pesquisadores utilizam a teoria para trabalhos em diversos campos científicos o que fez romper a resistência e ampliou as possibilidades de lidar com a interdisciplinaridade da questão climática nos estudos ecológicos e ambientais.

Portanto, são cada vez maiores as evidências que confirmam a relação entre a forma de organização da sociedade, as relações sociais e de produção que se estabelecem no curso do desenvolvimento dos países e a crise ecológica. O capitalismo como modelo de desenvolvimento hegemônico, especialmente na sua atual fase neoliberal, exponencia a crise nas suas múltiplas dimensões, reforçando teorias e movimentos que refutam a solução da questão ambiental baseada em meras reformas no sistema capitalista e indicam a premência de um horizonte utópico de transformação social. No lugar da apropriação territorial, que opera por meio de uma intensa e generalizada devastação das condições naturais e sociais, o que tem sido proposto é um modelo de produção,

¹¹ SANCHES, D. e RIVA, P. (2011) *Ciência Moderna: das inferências na natureza à consciente hipótese Gaia*. XIII Encontro Paranaense de Educação Ambiental.

consumo e de acumulação sobre bases coletivas, solidário, ecológico e justo, que vise a preservação da vida para enfrentar a gravíssima crise ecológica em curso, que se expressa nas dimensões políticas, sociais, econômicas, biológicas, ambientais e climáticas.

Nesse sentido, várias alternativas têm se constituído nos últimos anos, entre elas o Ecosocialismo, a política dos “Comuns”, o esforço de sistematização de visões de mundo distintas da espoliação exaustiva praticada no Ocidente, como aquelas preservadas pelos povos originários da América do Sul, que podem ser resumidas no que passou a ser conhecido como “Bem Viver” e a Ecologia Integral do Papa Francisco, que inspirou a encíclica “Laudato Si”.

Ecosocialismo

O Ecosocialismo associa a dinâmica de acumulação do capital à crise ecológica e recupera a concepção marxista da relação entre trabalho e natureza, em que “o homem, por suas próprias ações, media, regula e controla o metabolismo entre ele e a natureza”¹². Contribuindo para a melhor compreensão desse enunciado, James O’Connor propõe a questão ambiental como mais uma das contradições do capitalismo. Diz ele: “é preciso acrescentar à primeira contradição do capitalismo, examinada por Marx, a que há entre as forças produtivas e as relações de produção, uma segunda contradição, a que há entre as forças produtivas e as condições de produção: os trabalhadores, o espaço urbano, a natureza”¹³. A partir dessa análise, abre-se às esquerdas, no marco de seu principal aporte teórico, a compreensão da super exploração do trabalho como característica da fase financeira do capital e dos limites impostos por essa dinâmica produtiva à natureza na sua completude.

A forma como a crise ecológica se manifesta acompanha a lógica da distribuição assimétrica dos resultados da acumulação capitalista entre pessoas e países. Dados da World Resources Institute (WRI), mostram que, histórica-

¹² FOSTER, John Bellamy. *Marxismo e Ecologia: fontes comuns de uma Grande Transição*. Tradução, de Pedro Bocca e Lúcio Flávio de Almeida, da versão em inglês publicada na revista *Monthly Review*, v. 67, n. 7, p. 93, dezembro de 2015.

¹³ LÖWY, Michael. *O que é ecosocialismo*. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2014 – (Coleção questões da nossa época; v. 54), p.41.

mente, os cinco maiores emissores de gases de efeito estufa, no período entre 1850 e 2016, ou seja, os principais responsáveis pelas mudanças do clima, foram os Estados Unidos, a China, a Rússia, a Alemanha e a Índia. Em 2016, a China lidera o *ranking* de emissões, seguida dos Estados Unidos, da Índia e da Rússia. O Brasil já ocupa a sexta posição no *ranking* dos dez maiores emissores, porém, as emissões de China e EUA, somadas, correspondem a 58% do total emitido pelos dez países selecionados.¹⁴

Portanto, diferente do que diz o atual ministro da economia, Paulo Guedes – “o pior inimigo do meio ambiente é a pobreza” – o que fica demonstrado é que a aceleração do crescimento nos países centrais do capitalismo é o pior inimigo da sustentabilidade ambiental. A distribuição desigual dos danos ambientais entre os diferentes grupos sociais é inquestionável e os mais pobres e oprimidos são aqueles que arcam com a ausência de políticas ambientais e os desastres provocados por eventos climáticos extremos, apesar da sua menor contribuição para a origem e sustentação das crises climáticas. O enfrentamento às desigualdades sociais deve somar-se de forma imperativa aos apelos de proteção da natureza, à construção de espaços comuns e à novas formas de produção compartilhada.

Trocas ecológicas desiguais entre pessoas, entre países e entre regiões de um mesmo país são uma realidade, por isso, faz-se necessário que a ecologia seja (re) pensada como movimento emancipatório, com viés de equidade que trate de forma desigual o desigual, visando atender às necessidades reais da população, a redução de iniquidades e a defesa do equilíbrio ecológico como termos fundamentais de uma mesma equação. Como deve ser um movimento para enfrentar a predação do neoliberalismo, substanciada por suas políticas, pela ação lógica das suas instituições e os seus valores anti-humanos: mercantilizarão crescente da vida social e cultural; privatizações e liberações crescente de mercados; consumismo, individualismo, sofrimento e predação ilimitada da natureza.

O que Marx chamava “o progresso destrutivo do capitalismo”¹⁵ era a “intensa contradição entre os imperativos da resiliência ambiental e o crescimen-

¹⁴ World Resources Institute (WRI). Os países que mais emitiram gases de efeito estufa nos últimos 165 anos. wribrasil.org.br, 15/04/2019.

¹⁵ LÖWY, Michael. Ecosocialismo, democracia e nova sociedade. Instituto Humanistas Unisinos: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591623-ecosocialismo-democracia-e-nova-sociedade>.

to econômico resultante da correlação de fluxos materiais (relacionados com o valor de uso), e de trabalho (estes relacionados com o valor de troca)”¹⁶. Portanto, “não se pode nutrir ilusões com a ecologia de mercado ou com a economia verde”¹⁷, que disseminam a crença em novas tecnologias capazes de fornecer soluções para a crise climática nos termos do sistema capitalista.

Por outro lado, alertam os ecossocialistas, é necessário enfrentar com urgência as projeções alarmantes que o último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) divulgou, em 2013, que, entre outras, se destacam o aumento da temperatura média global em 0,85°C, entre 1990 e 2012; o aquecimento dos oceanos, o aumento do nível do mar e o degelo e a constatação de que a floresta amazônica, assim como a tundra antártica, ambientes essenciais para o equilíbrio climático, podem estar se aproximando do ponto de irreversibilidade da sua extinção. Diante desses desafios, o relatório propõe limitar o aquecimento global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, o que, pela gravidade aqui resumida, “exigiria transições rápidas e de longo alcance na terra, energia, indústria, edifícios, transportes e cidades”, pois existe elevada probabilidade de que “o aquecimento global atinja 1,5°C entre 2030 e 2052, caso continue a aumentar no ritmo atual”¹⁸.

As condições climáticas atuais já indicam extremo risco à saúde e ao bem-estar das pessoas como alerta a Declaração, de 2019, da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Diz a Organização que, em 2018, a maioria dos perigos naturais que afetaram quase 62 milhões de pessoas esteve associada com fenômenos meteorológicos e climáticos extremos como inundações, furacões e tufões. Esses fenômenos já afetam a segurança alimentar, pois “estima-se que o número de pessoas subalimentadas tenha chegado a 821 milhões em 2017”. A fome e a exposição de pessoas à temperaturas extremas, entre 2000 e 2016, estão diretamente relacionadas a deslocamentos populacionais de cerca de 125 milhões de pessoas¹⁹.

¹⁶ FOSTER, John Bellamy, op. cit., p. 89.

¹⁷ LÖWY, Michael, op. cit..

¹⁸ Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas (IPCC). Aquecimento Global de 1,5°C (Sumário para formuladores de políticas). Incheon, República da Coreia, 2018.

¹⁹ Cf.: <<https://nacoesunidas.org/situacao-do-clima-em-2018-mostrou-aumento-dos-efeitos-da-mudanca-climatica-diz-relatorio/>>.

Deve-se, então, impor limites e exigir dos governos políticas elementares como a proibição de gases CFC (Cloro-Fluor-Carbonetos), que estão destruindo a camada protetora de ozônio, a moratória geral da produção de organismos geneticamente modificados, a redução de gases promotores de efeito estufa, a regulação da propaganda sobre itens que estimulassem consumo de bens danosos ao meio ambiente²⁰, a regulamentação da pesca industrial, a redução da utilização de agrotóxicos, a criação de taxa sobre automóveis poluentes, um desenvolvimento efetivo de transporte público seguro e gratuito, “a substituição progressiva de caminhões por trens, medidas a serem tomadas seriamente em torno de questões concretas para um programa de transição a um ambiente mundial seguro e inclusivo”²¹.

Esse programa de transição tem como pressuposto a ruptura com a ideologia produtivista em voga, a subordinação do valor de troca ao valor de uso, a adoção de critérios não monetários e extraeconômicos²², de modo a promover valores democráticos de igualdade social, mediante a propriedade coletiva dos meios de produção, e deverá ser efetivado a partir de medidas de planejamento que permitam à sociedade definir os objetivos de produção e os investimentos que os tornem viáveis, assim como uma nova estrutura tecnológica das forças produtivas que atenda a essas diretrizes²³.

O objetivo desse planejamento seria a “transformação qualitativa do desenvolvimento” com o fim do desperdício de recursos e uma produção orientada à satisfação de necessidades autênticas como água, comida, vestuário, habitação e de serviços essenciais – saúde, educação, cultura e transporte²⁴. O maior esforço dos países do Sul para atingir esses requerimentos seria compensado com “o fim do sistema atual de dívidas e de exploração mantido pelos países hegemônicos, o que daria lugar ao apoio técnico e econômico dos países desenvolvidos aos subdesenvolvidos”²⁵.

²⁰ LÖWY, Michael, op. cit..

²¹ Ibidem.

²² LÖWY, Michael. *O que é ecossocialismo*. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2014 – Coleção questões da nossa época; v. 54, p.47.

²³ Ibidem, p. 45 e 46.

²⁴ ibidem, p. 89.

²⁵ ibidem, p. 55.

A Política dos “Comuns”

A política dos Comuns, na perspectiva de Pierre Dardot e Christian Laval, introduz o princípio da preservação da vida humana e do ambiente natural, institucionalizando práticas de cooperação democrática em todos os domínios. Assim, a verdadeira riqueza é a riqueza concreta suficiente para criar a vida boa, produto de lutas, práticas e “formas de vida” que devem ser protegidas e defendidas contra a apropriação capitalista.

A proposta dos comuns não reivindica o retorno do Estado social, “minado pelas políticas neoliberais” e pelo “triunfo do capitalismo”²⁶, e até mesmo opõe-se a esse projeto que é descrito como uma tentativa de “casar o progresso da racionalidade técnica com uma dose de solidariedade redistribuidora” que produziu, em contrapartida, a “troca da produtividade alienante por um Estado social protetor, da opressão no trabalho pela proteção burocratizada da existência”²⁷.

Ao contrário, os comuns são espaços institucionais que organizam as relações entre “indivíduos que exploram certos recursos em comum segundo regras de uso, compartilhamento ou coprodução”²⁸, esses espaços não são redutíveis ao mercado nem ao comando estatal. O princípio político do Comum surge nas formas de enfrentamento do neoliberalismo e das normas de concorrência:

As políticas neoliberais, que se aplicam a todas as esferas da sociedade, não foram feitas apenas para oferecer ativos baratos ao capital financeiro ou possibilitar às classes dominantes a revanche pelos anos de relativas “vacas magras” do período keynesiano-fordista. (...) Ora, o traço fundamental da governamentalidade neoliberal é realizar a transformação de todas as relações sociais, portanto da relação dos homens com as coisas. Ela tem como singularidade a tendência a submeter sistematicamente a reprodução social em todos os seus componentes – salarial, familiar, político, cultural, geracional, subjetivo – à reprodução ampliada do capital²⁹

²⁶ DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian; tradução Mariana Echalar. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. 1 ed. – São Paulo. Boitempo, 2017, p. 537.

²⁷ Ibidem, p. 544.

²⁸ Ibidem, p. 157.

²⁹ Ibidem, p. 143.

No marco dessa compreensão ampla do que é o programa neoliberal se estruturam “as lutas que reivindicam o comum”, especialmente, as altermundialistas e as ecologistas, que, mesmo quando locais e nacionais, buscam se articular internacionalmente. O Comum se constitui na dinâmica de práticas alternativas que visam a reapropriação de bens, materiais ou imateriais, sob domínio privado ou governamental que, “pelo reconhecimento de uma norma social de inapropriedade, imponham limites à propriedade privada e, nesse sentido, façam-na recuar”³⁰ a termos socialmente aceitáveis e seguros. Essas práticas são fundamentais para barrar “os novos cercamentos dos comuns”, como a privatização dos bens naturais e dos recursos não renováveis, dos serviços públicos como saúde e educação, dos bens imateriais como regimes de patentes e direitos autorais e a privatização dos recursos genéticos³¹.

Essas experiências enfrentam dificuldades e limites, porém são fundamentais para “imaginar em uma escala mais ampla o que poderia ser outro sistema social e político”³², a exemplo do que aconteceu na fazenda Somonte, na província de Córdoba, em 2012, quando o sindicato de trabalhadores agrícolas impediu a venda de 22 mil hectares de terras da província para especuladores. O que aproxima esses ocupantes “de uma política do comum” é que eles que não reivindicam a propriedade da terra, mas sim o direito de uso para a produção de alimentos, “argumentando que aqueles 400 hectares da fazenda não alimentavam ninguém havia vinte anos”³³.

Outro exemplo citado por Laval e Dardot é a remunicipalização da água em Nápoles. Após a luta contra a privatização e a vitória no referendo sobre a água pública, em 2011, o prefeito, Luigi De Magistris, criou um “órgão especial” de direito público denominado “Acqua Bene Comune Napoli” com o propósito de instituir uma “democracia ativa” com a participação na gestão do Órgão “dos usuários, associações ambientalistas, movimentos sociais orga-

³⁰ Ibidem, p. 429.

³¹ SAIDEL, Matias Leandro, 2019. “Reinvenciones de lo común: hacia una revisión de algunos debates recientes”. *Revista de Estudios Sociales* 70: 10-24. Disponível em <https://doi.org/10.7440/res70.2019.02>.

³² DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *Da autonomia ao comum: sobre Cornelius Castoriadis. Entrevista realizada, em 2016, por Amador Fernández-Savater. Tradução por Mateus Castilha.*

³³ Ibidem, p. 507.

nizações de trabalhadores presentes nos conselhos administrativos e de fiscalização, juntamente com especialistas e representantes da Prefeitura”.

A água tem sido um bem comum em permanente disputa e com grande impacto na área ambiental. A privatização da água em Cochabamba gerou um movimento que ficou conhecido como “a guerra da água”, uma revolta popular contra a privatização do sistema municipal de água, quando as tarifas, cobradas pela empresa multinacional *Aguas del Tunari*, responsável pelo abastecimento de água na região, dobraram. Pressionado, o governo de Hugo Banzer desistiu da privatização. Esse movimento desencadeou uma série de manifestações populares e o retorno do nacionalismo boliviano que acabaram culminando na eleição de Evo Morales para a presidência da república.

Esses movimentos configuram novas instituições políticas, econômicas, sociais e ambientais, entre outras, inspiradas no princípio do Comum, para enfrentar problemas como as desigualdades sociais, as mudanças climáticas, a privatização do conhecimento e a financeirização da economia. Instituir o autogoverno do Comum, definir as regras do seu funcionamento, deliberar sobre o que é ou não apropriável, com o objetivo de enfrentar os desafios que colocam em risco a sobrevivência humana é a essência renovadora do Comum, que se fará mediante uma “práxis instituinte em grande escala” destinada à satisfação das necessidades sociais e à restauração da primazia do direito de uso sobre o direito de propriedade e sobre o mercado³⁴.

Ecologia integral do Papa Francisco

A “*Laudato Si*” ou o “Cuidar da Casa Comum”, a encíclica ecológica do Papa Francisco, propõe, no âmbito da teologia cristã, uma revolução moral, política e econômica na compreensão da relação do homem com a natureza e da relação entre os homens ao reconhecer que “tudo está conectado”. A sobrevivência humana depende da proteção à natureza e ao ser humano, especialmente, dos mais vulneráveis, ou seja, sua essência está vinculada ao reconhecimento tanto do “clamor da terra como do clamor dos excluídos”, imperativo moral que o papa denomina de “ecologia integral”.

³⁴ Ibidem, p. 482, 619 e 620.

Nessa perspectiva, Francisco discute os principais desafios ecológicos como a proteção aos oceanos, a poluição das águas, as espécies ameaçadas, a perda de biodiversidade, a floresta e os povos indígenas, referindo-se a um “consenso científico muito consistente”, que responsabiliza a atividade humana pelo efeito estufa e pelo aquecimento da Terra e demonstra que “já foram superados alguns limites máximos de exploração do planeta”. O reconhecimento dessas teses científicas pelo Papa abre a oportunidade de um diálogo entre Igreja e ciência, como nunca houve antes desde a os esforços de Carlos Chagas na Academia Pontifícia de Ciências no Vaticano, e ao chamamento aos crentes e não crentes para o que o Papa define como “conversão interior” à responsabilidade com o meio ambiente e à redução do consumo pelo exercício de uma “sobriedade vívida, livre e consciente”.

A carta critica o atual sistema econômico, os seus padrões insustentáveis de produção e consumo, a dependência dos combustíveis fósseis, a financiarização como mecanismo de perpetuação das desigualdades e a globalização da pobreza e da indiferença; denuncia que os efeitos das mudanças climáticas recaem sobre as pessoas mais pobres dos países mais pobres, reitera a ideia de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. A propriedade privada é admitida, desde que sirva ao bem comum e, de forma inédita entre os chefes de Estado³⁵, o pontífice assume a perspectiva do decrescimento dos países ricos para que haja recursos para os países mais pobres se desenvolverem, reduzindo as assimetrias internacionais históricas.

O papa Francisco critica o antropocentrismo como o domínio do homem sobre a natureza, responsável pela promoção da razão técnica acima dos limites impostos pela realidade, e propõe a visão do ser humano como um “administrador responsável”, um cuidador da “casa comum”. Porém, a crítica demarca uma diferença basilar entre a sua “ecologia integral”, onde o homem é o detentor de direitos, e a “ecologia profunda”, de fundamento biocentrista, que enfatiza que “não há direitos humanos duradouros sem direitos da natureza”³⁶. Se por um lado Roma avança de forma extraordinária nas propostas sobre as

³⁵ Entenda ponto a ponto a encíclica “Laudato Si”, do papa Francisco. Observatório do Clima: observatoriodoclima.eco.br.

³⁶ ALVES, José Eustáquio Diniz. A encíclica “Laudato Si”: ecologia integral, gênero e ecologia profunda. Horizonte, PUC Minas. DOI – 10.5752/P.2175-5841.2015, v.13, n.39, p.1315.

soluções para a crise do meio ambiente, por outro, com transparência, estabelece quais sejam os limites de sua intenção.

No Brasil, são amplas as oportunidades para um programa de transição ecológica sustentado na sociobiodiversidade brasileira, com seus conhecimentos e práticas tradicionais, suas capacidades e insumos regionais, que podem ser a base para novas tecnologias, sistemas, serviços e produtos capazes de ampliar o bem-estar e a qualidade de vida do povo, que se realizem concretamente no acesso à terra, ao trabalho digno, aos direitos sociais, na proteção e conservação da natureza e em uma dinâmica socioproductiva, ambiental e cultural orientada pela equidade, sustentabilidade e democracia.

Um programa inspirado no profundo conhecimento dos povos e comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos assentados da reforma agrária, em experiências que já convivem com práticas e vivências territorializadas, coletivas e centradas no bem comum. Esse sistema de produção, consumo e de acumulação sobre bases coletivas, justo e soberano, cujo objetivo é o Bem Viver, é uma nova cultura assentada na democracia, na igualdade e em uma relação ecológica entre o homem e a natureza.

“Bem Viver”

Tem origem na cosmovisão dos povos indígenas diversas versões da concepção de “Bem Viver” ou *Suma Qamaná*, para os Aimara (Bolívia), *Sumak Kawsay*, para os Quechua (Bolívia e Equador) e *Teko Porá*, para os Guaranis (Brasil e Paraguai)³⁷. Há muitos pontos comuns entre essas diversas filosofias como o “viver em plenitude” ou o “prazer e a fruição da vida”, a relação de pertencimento à natureza, a generosidade e a não acumulação de bens, a não mercantilização da vida e das relações, a resistência cultural. O Bem Viver é modo de vida, mas também discurso político de resistência e de não assimilação ao modo de produção e consumo capitalista que ameaça a existência física e cultural desses povos.

Para Ailton Krenak (2019), o deslocamento entre homem e natureza é fruto de uma “abstração civilizatória” que constitui um tipo de humanidade

³⁷ LESBAUPIN, Ivo. O Bem Viver: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/579449-para-salvar-a-humanidade-do-desastre-o-bem-viver> ; citando Lester Brown.

zumbi que não tolera o prazer e a fruição da vida, que buscou “civilizar” os povos, suprimindo as diversidades, para integrá-los no clube da humanidade, desconhecendo as distintas cosmovisões desses povos. É essa civilização que excluiu do direito à vida as formas que não estão integradas ao mundo da mercadoria ou à abstração que constituímos como humanidade, a responsável por uma nova era que coloca a Terra em risco, o Antropoceno³⁸.

A ecologia é o inverso do que é privado, do que é “cercado”, e também do que é mercadoria, pois, como dizem Kopenawa e Bruce (2015), “foi com essas palavras de mercadoria que os brancos se puseram a cortar todas as árvores, a maltratar a terra e a sujar os rios”. Os autores lembram que “começaram onde moravam seus antepassados. Hoje já não resta quase nada de floresta em sua terra e não podem mais beber a água de seus rios. Agora querem fazer a mesma coisa na nossa terra”. Também destacam que “os brancos já têm metal suficiente para fabricar suas mercadorias e máquinas; terra para plantar sua comida; tecidos para se cobrir; carros e aviões para se deslocar”. Não obstante, “agora cobiçam o metal de nossa floresta, para fabricar ainda mais coisas, e o sopro maléfico de suas fábricas está se espalhando por toda parte”³⁹.

A ideia do Bem Viver foi incorporada nas constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), assim como o reconhecimento da plurinacionalidade, dos direitos da Mãe Terra, da interculturalidade, e da justiça indígena. Na prática, as políticas desses estados ficaram muito aquém das demandadas pelos povos indígenas como o fim da exploração mineral e os direitos sobre as terras onde vivem⁴⁰. No Brasil, a CF-88 rompeu a lógica tutelar das constituições anteriores e garantiu aos indígenas o respeito à organização social, aos costumes, às línguas, crenças, tradições e ao pleno exercício da capacidade processual para a defesa dos seus interesses. Consagrou o direito originário às terras, anterior à própria formação do estado como um reconhecimento da violência da expropriação colonial. Nas Disposições transitórias, a Constituição fixou em cinco

³⁸ KRENAK, Ailton. Ideias para adiar o fim do mundo – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

³⁹ KOPENAWA, Davi e BRUCE, Albert. A Queda do Céu: Palavras de um xamã yanomami. Tradução Beatriz Perrone-Moisés, prefácio de Eduardo Viveiros de Castro – 1ª ed – São Paulo: Companhia das Letras, 2015, 407 p.

⁴⁰ LESBAUPIN, Ivo, op. cit..

anos o prazo para que todas as terras indígenas fossem demarcadas, porém, o prazo não se cumpriu. Embora essa continue a pauta principal dos povos indígenas, o atual governo do Brasil oscila entre a indiferença e atitudes explicitamente agressivas no que refere à proteção do meio ambiente e aos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

Estudo publicado pela *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (PNAS)⁴¹, em janeiro de 2020, reconhece a importância para o equilíbrio do clima das terras indígenas e áreas de proteção ambiental, respectivamente, 30% e 22% do território de oito países amazônicos, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guyana, Peru, Suriname e Venezuela, e da Guiana Francesa, que foram responsáveis por apenas 10% de todas as emissões de carbono das florestas tropicais. O resultado foi possível graças ao modo de vida tradicional e às práticas e aos manejos do solo, eficazes como “soluções climáticas naturais” praticadas pela população que vive nessas áreas majoritariamente (70%) pertencentes ao Brasil e ao Peru. Porém, como adverte esse estudo, os direitos indígenas estão em risco em vários países amazônicos, inclusive no Brasil, com “pressões sociais e econômicas variadas que ameaçam toda a gama de territórios e reservas ocupados”⁴².

No Brasil, desenvolveu-se também o movimento agroecológico pelo Bem Viver. Como ator principal dessa proposta no país, o Movimento Sem Terra (MST), não propõe apenas uma forma diferente de uso e manejo da terra, e de preservação ou restauração da biodiversidade, mas também uma ruptura do campesinato⁴³ com a lógica capitalista, utilizando tecnologias intensivas em trabalho, questionando a apropriação privada da terra, da água, dos recursos da floresta e do conhecimento, a utilização de agrotóxicos e de transgênicos,

⁴¹ PNAS, 27 jan., 2020, disponível em: <<https://doi.org/10.1073/pnas.1913321117>>.

⁴² Ibidem.

⁴³ A Via Campesina do Brasil amplia o conceito de campesinato e inclui “desde camponeses proprietários privados de terras aos posseiros de terras públicas e privadas; desde os camponeses que usufruem dos recursos naturais como os povos da floresta, os agroextrativistas, a recursargem, os ribeirinhos, os pescadores artesanais, lavradores, os catadores de caranguejos, os castanheiros, as quebradeiras de coco babaçu, os açazeiros, os que usufruem dos fundos de pasto até os arrendatários não capitalistas, os parceiros, os fireiros e os que usufruem da terra por cessão; desde camponeses quilombolas a parcelas dos povos indígenas já resultantes dos assentamentos da reforma agrária”. É nesse sentido que o texto trata essa categoria.

entre outras práticas do agronegócio institucionalizadas no campo. A agroecologia é um movimento contra hegemônico e classista:

Entendemos o campesinato como uma classe social e não apenas um setor da economia, uma forma de organização da produção ou um modo de vida simplesmente. Enquanto o campo brasileiro tiver a marca da desigualdade social e a figura do latifúndio se mantiver no centro do poder político e econômico – esteja ele associado ou não ao capital financeiro –, o campesinato permanece como conceito-chave para decifrar os processos sociais que ocorrem neste espaço e suas contradições. Portanto, defendemos a atualidade desse conceito, cuja densidade histórica nos remete a um passado de lutas no campo e ao futuro como possibilidade. (MARQUES, 2008 *apud* FIALHO et al., 2018, p. 122)

O MST assumiu a agroecologia como discurso político para um novo modelo de Reforma Agrária que substituísse o paradigma da Revolução Verde adotado pelo INCRA, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, e a agenda do Banco Mundial, o “Novo Mundo Rural”, recepcionada pelo governo de FHC⁴⁴ com pompa de circunstância e inútil consequência como sói nesses casos. Esse modelo foi responsável por assentamentos sem infraestrutura, substanciados pelo endividamento crescente dos assentados devido ao custo dos pacotes tecnológicos e insumos que vinham acoplados à proposta de Reforma Agrária, levando à falência vários agricultores e cooperativas, além do adoecimento pelo uso extensivo de agrotóxicos e da insegurança alimentar. Como movimento político, ideológico e cultural, o MST, em parceria com a Via Campesina, estende sua luta contra as agrofarmacêuticas como a Sygenta, a Bayer a Monsanto, a Aracruz e a Votorantim, entre outras gigantes do setor que exploram o comércio de agrotóxicos e de sementes transgênicas a partir de avanços tecnológicos alcançados pela Biologia nos anos 1970-1980, em meio a mais uma crise do capitalismo neoliberal, o que permitiu a transição definitiva da vida à condição de mercadoria a ser levada ao mercado, que, a exemplo, são os anticorpos identificadores de câncer e as sementes transgênicas, que a partir dessa época, patenteadas, passaram a integrar o portfólio dessas empresas que não

⁴⁴ DE'CARLI, Caetano. O discurso político da agroecologia no MST: O caso do Assentamento 17 de Abril em Eldorado dos Carajás, Pará. Revista Crítica de Ciências Sociais, 100, Maio 2013, p. 105-130.

hesitaram em mudar seu perfil e plano de negócios como forma de escapar a instabilidade financeira em que se encontravam.

O MST surgiu formalmente em 1984, em Cascavel, no Paraná, com o objetivo de organizar os trabalhadores rurais para a Reforma Agrária por meio da desapropriação de latifúndios improdutivos. Hoje, é um movimento nacional, de massas, e não visa apenas a conquista da terra, mas a luta por direitos, a democratização da sua própria organização, a educação e conscientização política das famílias acampadas ou assentadas e um novo modo de produção baseado na cooperação, na pequena propriedade, na produção familiar e livre de agrotóxicos e transgênicos, e, sempre que possível, agroecológica.

A luta pela terra no Brasil é uma questão que nos remete ainda à forma colonial de propriedade, as grandes fazendas (maiores que 15 módulos fiscais) ocupam 22% do território brasileiro, ao todo, 44% da área do país está privatizada. Dessas, apenas 3% são ocupações urbanas, infraestruturas e corpos d'água e apenas 5% são assentamentos rurais. As terras públicas ocupam 36% do país, 13% são terras indígenas e 11% unidades de conservação⁴⁵.

No Acre, a luta contra o desmatamento e a grilagem de terras, nas décadas de 1970 e 1980, constituiu-se em um movimento que ficou conhecido como “empates”, uma forma pacífica dos trabalhadores e suas famílias enfrentarem os conflitos com os latifundiários, o agronegócio e o modelo de ocupação da Amazônia instituído pela ditadura militar. Líder desse movimento, Chico Mendes, seringueiro e sindicalista, buscou conciliar, de forma inédita, reforma agrária e ecologia⁴⁶.

Para os seringueiros que exploravam a borracha, o extrativismo e a pequena produção, interessava a floresta em pé, enquanto meio de vida, e não a propriedade privada da terra⁴⁷. A estratégia do governo, por outro lado, era estimular o latifúndio empresarial, a agropecuária extensiva, a exploração madeireira e a mineração, promovendo o desmatamento e a exploração capitalista da terra e dos recursos naturais amazônicos. Ao êxito desse processo estava vinculado

⁴⁵ Cf.: <https://www.imaflora.org/politicas-de-interesse-publico_atlas-agropecuário.php>.

⁴⁶ ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008. Editora UFPR p. 51.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 46.

o objetivo governamental de ampliar a infraestrutura com a implantação de novas vias de transporte, financiadas pelos bancos multilaterais, visando a integração da Amazônia com as demais regiões do país.

O conflito desses extrativistas com o modelo ditatorial de ocupação e com as formas de apropriação privada do espaço regional serão o principal motivo para o desenvolvimento dos primeiros sindicatos de trabalhadores rurais e dos primeiros movimentos em defesa da Amazônia, que terão sua origem em Baseleia e Xapuri, mas logo reunirão os extrativistas de toda a Amazônia, no I Encontro Nacional dos Seringueiros, em 1985.

As tentativas de resolver esse conflito pela reforma agrária tradicional, com a distribuição de lotes de terras para os seringueiros, irão fracassar, pois a territorialidade desses extrativistas não será contemplada nos limites dos lotes concedidos. A pressão dos sindicatos e movimentos sociais na busca de alternativas para esse problema vai levar à concepção de uma novidade institucional, as Reservas Extrativistas (RESEXs), como solução para a manutenção das práticas locais de uso da terra e da natureza, e, ao mesmo tempo, para a preservação da sociobiodiversidade regional.

As RESEXs são terras da União e têm assegurado o usufruto das comunidades cuja subsistência e cultura baseia-se no extrativismo, são “verdadeiras territorialidades amazônicas”, no conceito dos indígenas “a mais clara territorialidade na região” que, demarcada, foi responsável pelo fortalecimento da população indígena como um importante ator regional⁴⁸. A coincidência de visões uniu seringueiros e índios em torno de reivindicações ecológicas e sociais que foi a base da Aliança dos Povos da Floresta, movimento fundamental para a recepção dessas pautas na CF-88, para a criação das primeiras reservas extrativistas e para a demarcação das terras indígenas.

Além disso, esse movimento ultrapassou as fronteiras nacionais e em diálogo com os movimentos ambientalistas internacionais forjou novas concepções e relacionou, pela primeira vez, “a proteção do meio ambiente a mudanças no sistema de distribuição de terras e riquezas e deu à questão ambiental um nível de inserção social que nunca estivera antes presente em nenhum outro país do

⁴⁸ VIEIRA, Ima Célia (org.). *As amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica*: v. 3 – 1. ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2015, p. 512.

mundo”⁴⁹. Líder desse movimento, Chico Mendes é considerado por Michael Löwy como o precursor do ecossocialismo no Brasil.

Considerações Finais

Há grande sinergia entre as visões de mundo dos movimentos políticos aqui selecionados, pois orientam-se pelo diagnóstico da crise de um modo de produção insustentável no horizonte da permanência de vida no planeta. Embora matrizes distintas de conhecimento, com origem em momentos históricos diversos e inspirados em ontologias ora modernas, ora tradicionais, essas alternativas se encontram na confluência das lutas coletivas anticapitalistas e contra neoliberais. Por isso, são iniciativas que, se apoiadas e articuladas, têm potencial para a construção de um campo de saberes e práticas fomentadoras de novas relações sociais e promissoras como dimensão sociocultural inédita na relação homem-natureza-homem, de modo a superar a insana destruição do único ambiente conhecido, no universo, onde existe vida.

⁴⁹ ALLEGRETTI, Mary, *op. cit.*, p. 56.

Tributação da riqueza: princípios gerais, experiência internacional e lições para o Brasil

Pedro HB Carvalho Junior¹

Marc Morgan²

Introdução

A função distributiva na tributação tem se tornado cada vez mais relevante em um contexto de aumento da desigualdade da renda e riqueza no mundo (ALVAREDO et al., 2018). Por isto, neste capítulo, será debatido um importante componente de justiça fiscal no sistema tributário: a tributação da riqueza³. Por tributação da riqueza, considera-se o valor de mercado da propriedade em poder de um indivíduo, principalmente os ativos financeiros e os bens imóveis. A tributação inclui tanto a riqueza acumulada, sujeita ao imposto sobre a riqueza ou fortuna, quanto a riqueza transmitida por gerações: as heranças e doações familiares.

Mas por que tributar a riqueza? Há muitas razões, mas em primeiro lugar, uma grande parte da riqueza privada pode ter sido determinada pela coletividade, sendo difícil distinguir daquilo que foi resultado apenas das decisões individuais de investimento. Além disso, parte da riqueza financeira e imobili-

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (pedro.carvalho@ipea.gov.br).

² World Inequality Lab & Paris School of Economics (marc.morgan@psemail.eu).

³ Este capítulo é baseado em trabalhos anteriores de Carvalho Junior & Passos (2017), Carvalho Junior (2018) e Morgan (2018).

ária pode ter sido valorizada através de circunstâncias exógenas, como políticas macroeconômicas, investimento público em infraestrutura e inovação, esforço coletivo dos trabalhadores no capital das firmas, entre outros. Em segundo lugar, a riqueza privada pode ter sido apropriada apenas pela “sorte” de ter nascido com um estoque de riqueza, através das heranças. A tributação da fortuna nesse sentido pode ter a função de redistribuir parte da riqueza que foi coletivamente determinada.

Durante o século XX, democracias liberais como os Estados Unidos e a Inglaterra impuseram uma tributação progressiva sobre as heranças, chegando a possuir alíquotas marginais entre 70% e 80% (PIKETTY, 2014). Muitos outros países desenvolvidos seguiram esse caminho, entendendo que as heranças são instrumento poderoso de perpetuação e aumento da desigualdade, interferindo nos valores meritocráticos do capitalismo (GRONAU, 1977).

Apesar da tributação sobre heranças ser defendida por vários acadêmicos, ela é uma das mais sensíveis do ponto de vista político dado o seu perfil sentimental (BASTANI & WALDENSTRÖM, 2019). Por outro lado, um imposto anual sobre as grandes fortunas seria muito menos sensível politicamente para a maioria da população, mas tem sido pouco implementado pela maioria dos países. Durante o século XX, o aumento da desigualdade foi mitigado em países desenvolvidos por choques exógenos (guerras) e políticas endógenas (tributação e controle de capital, nacionalizações, tetos de taxa de juros, controle de aluguéis, iniciativas de habitação pública etc.). No entanto, nas últimas décadas, esses fatores deixaram de ser relevantes, pois a combinação da desregulamentação financeira, desnacionalização do governo e a liberalização do capital e do comércio trouxe consigo níveis crescentes de desigualdade, dando aos impostos sobre a riqueza maior relevância como uma estratégia para lidar com a desigualdade e a injustiça social.

Imposto sobre a fortuna

Historicamente o imposto sobre a fortuna não teve um efeito substancial sobre a distribuição da riqueza devido às baixas alíquotas, às isenções e ao alcance da legislação sobre a riqueza efetivamente acumulada, mas mesmo um efeito marginal sobre a distribuição de riqueza é preferível a nenhum. A riqueza traz

certo nível de segurança financeira, independência, influência e poder social que não pode ser comparado ao mero nível de renda de um indivíduo. Por essas razões, os defensores da tributação da riqueza, como Rudnick e Gordon (1996), argumentam que a tributação progressiva da renda não pode ser a única estratégia para melhorar a justiça tributária. No entanto, os principais detentores de riqueza geralmente são míopes do ponto de vista da coesão social e procuram influenciar fortemente as decisões políticas por meio de seu poder econômico para proteger seus interesses.

Entre 18 países da OCDE, em média, os 40% inferiores detêm apenas 3% da riqueza das famílias, enquanto os 1% superiores detêm 20% (OCDE, 2018a). Além disso, Saez e Zucman (2019) constataram que a riqueza dos 0,1% superiores nos Estados Unidos aumentou de 7% no final da década de 1970 para 22% em 2012. De fato, o relatório da OCDE afirma que, nesse grupo de países, o setor imobiliário (principalmente a residência principal) é o principal ativo patrimonial das famílias entre os percentis 20 e 90 da distribuição do patrimônio, enquanto os ativos financeiros se tornam mais importantes no topo. Esses resultados são respaldados por Alvaredo et al. (2018) para a França, Espanha e EUA. Evidentemente, os impostos imobiliários tipicamente de competência dos poderes locais acabam por incidir principalmente nas famílias de riqueza média, enquanto um imposto progressivo sobre a riqueza englobando todas as categorias de ativos poderia tributar efetivamente as famílias com maiores fortunas.

Ristea e Trandafir (2010) argumentam que a experiência internacional mostra que os impostos sobre a fortuna tendem a ter maior cobertura sobre os imóveis, apesar destes geralmente serem avaliados em valores abaixo do mercado pelos governos. Isso ocorre porque o patrimônio financeiro é mais facilmente ocultado ou evadido. No entanto, o debate relacionado à (re)introdução do imposto sobre a fortuna na Europa e seu efeito distributivo torna-se cada vez mais relevante, devido ao aumento da desigualdade e à redução do estado de bem-estar social.

Atualmente, há cada vez um maior debate pela introdução de um imposto sobre a riqueza. Por exemplo, Saez e Zucman (2019) estimam que enquanto 0,1% das famílias mais ricas dos Estados Unidos detêm 22% da riqueza do país, os 90% inferiores detêm 25%. Os autores argumentam que a introdução de um imposto

sobre a fortuna nos EUA poderia arrecadar 1% do PIB em receitas tributárias através de uma alíquota de 2% para cerca de 75 mil famílias com fortunas acima de 50 milhões de dólares, incluindo uma sobretaxa de 1% para as fortunas acima de 1 bilhão de dólares. Os autores reconhecem que a evasão do imposto sobre a fortuna é um grande desafio. No entanto, Seim (2017) e Jakobsen et al. (2018) argumentam que isso pode ser minimizado com medidas enérgicas contra evasão fiscal, incluindo sanções para as empresas provedoras de serviços de sonegação fiscal e planejamento tributário agressivo e o uso de relatórios fiscais de terceiras partes (em geral instituições financeiras) para validar a declaração dos ativos feita pelos contribuintes, incluindo o relatório do sistema financeiro, cartórios, empresas públicas e governos locais, como ocorreu na administração tributária do imposto sobre a riqueza na Suécia e na Dinamarca (atualmente extinto nesses dois países). Londono-Velez & Avila-Mahecha (2018), estudando o caso do imposto sobre a fortuna na Colômbia, observam que a evasão fiscal é um grande desafio para países em desenvolvimento e destacam a importância de relatórios de terceiras-partes para melhorar a eficiência do imposto entre os contribuintes mais ricos. Isso acaba se tornando em grande parte um problema político, ao se dedicar recursos e informações adequadas às administrações tributárias.

No início da década de 1990, houve um grande debate sobre a viabilidade dos impostos sobre a fortuna na Europa Ocidental, que terminaram com sua abolição em muitos países. Bird (1991) observa que entre 1965 e 1988, os impostos sobre a fortuna e sobre a herança reduziram-se de 0,5% para 0,4% do PIB nos países da OCDE. Além disso, a OCDE (2018a) publicou uma pesquisa abrangente sobre impostos sobre a fortuna na Europa devido ao recente interesse em políticas tributárias distributivas. O relatório basicamente conclui que, apesar de ter o potencial de causar mais distorções econômicas e de ser menos distributivo do que um amplo imposto sobre a renda pessoal, o imposto sobre a fortuna pode ter uma função complementar em um sistema tributário. De fato, como argumentado por Kessler e Pestieau (1991), apesar da riqueza privada geralmente representar entre duas a três vezes o PIB de um país, as receitas do imposto sobre a fortuna foram muito baixas na Europa devido a quatro razões principais:

- Poucos países tributaram a riqueza de pessoas jurídicas;
- A faixa de isenção variava bastante, sendo de apenas 9.000 dólares em Luxemburgo a 520 mil dólares na França;

- Muitos países limitavam a parcela da renda anual que poderia ser tributada tanto pelo imposto de renda pessoal (que já era alto) quanto pelo imposto sobre a fortuna. Por exemplo, esse limite era de 60% na França, Espanha e Dinamarca;
- Os imóveis eram geralmente pelo valor de aquisição ou pelo valor venal abaixo do mercado e geralmente não havia a declaração de bens no exterior. Recentemente, a OCDE (2018a) fez uma série de recomendações para os países que desejam introduzir ou fortalecer o imposto sobre a fortuna, os quais se destacam:
 - Levar em consideração os outros impostos sobre a propriedade e sobre a renda de capital ao definir o modelo de tributação da fortuna e suas alíquotas;
 - Isentar ativos de pessoas jurídicas;
 - Avaliar a fortuna a valores próximos de mercado;
 - Permitir o pagamento parcelado para facilitar a adimplência;
 - Garantir transparência no tratamento de ativos mantidos em *trusts*;
 - Fazer acordos tributários para compartilhar informações sobre os ativos dos contribuintes no exterior de forma a evitar a dupla tributação;
 - Intercambiar informações com outras instituições.

Antes de 1990, todos os países da Europa Ocidental já tiveram um imposto recorrente sobre a fortuna, com exceção da Bélgica, Portugal e Reino Unido. Desde então, ele foi abolido na Áustria (1994), Dinamarca e Alemanha (1997), Islândia (2005), Finlândia (2006), Suécia (2007), Espanha (2008), Grécia (2009) e França (2017). Devido às crises fiscais na Europa a partir de 2009, o imposto foi reintroduzido na Espanha (2011) e temporariamente na Islândia (2010-2014). Ele ainda existe na França (restrito a imóveis), Luxemburgo, Noruega, Espanha e Suíça e fora da Europa apenas na Argentina, Colômbia e Uruguai.

A Tabela 1 mostra a estrutura do imposto sobre a fortuna em oito países selecionados para o ano de 2019.

Nos oito países selecionados, exceto em Luxemburgo e Uruguai, a base tributária é restrita à riqueza pessoal. Por outro lado, as receitas tributárias tendem a ser maiores nos dois países citados devido à base tributária mais ampla sobre empresas. A Argentina foi o caso único em que o imposto incide sobre a

Tabela 1: Indicadores do Imposto sobre a Fortuna, países selecionados, 2019

País	Competência	Base	Contribuintes	Limite de Isenção ¹	Alíquotas (%)
Luxemburgo	Central	Patrimônio Líquido	P. Jurídica	Sem Isenção	0,5
Suíça	Regional e Local	Patrimônio Líquido	P. Física	180.000 ²	0,1-0,94
Uruguai	Central	Patrimônio Líquido	P. Física e Jurídica	120.000	0,7-2,8
Colômbia	Central	Patrimônio Líquido	P. Física	1.300.000	1,0
Noruega	Regional e Local	Patrimônio Líquido	P. Física	120.000	0,85
Argentina	Central	Patrimônio Bruto	P. Física	50.000	0,25-0,75
França	Central	Patrimônio Imobiliário Líquido	P. Física	1.300.000	0,5-1,5
Espanha	Central e Regional	Patrimônio Líquido	P. Física	700.000	0,5-2,5

Fonte: OCDE (2018b) e Ministério Fazendários (países selecionados).

¹ Em Euros de 31/12/2018 (câmbio valores de mercado).

² Exemplo referente ao Cantão de Genebra.

riqueza bruta, incluindo as dívidas. Em 2019 não havia limite de isenção sobre o patrimônio das empresas em Luxemburgo, mas chegava a 1,3 milhão de euros sobre a riqueza individual na Colômbia. A Espanha também possui um limite de isenção alto de 700 mil euros, enquanto nos outros países, ele varia de 110 mil euros a 260 mil euros (exceto na Argentina, com 50 mil euros). As alíquotas são proporcionais ou progressivas, geralmente entre 0,5% e 1,5%. Na última década, o imposto sobre a fortuna representou cerca de 1,5% das receitas do governo central na Espanha, França e Argentina, e cerca de 5% no Luxemburgo, Uruguai e Colômbia. Por outro lado, na Noruega e na Suíça, o imposto representou cerca de 9% da receita dos governos subnacionais.

A Tabela 2 mostra, nos nove países selecionados, que as receitas dos impostos sobre a fortuna têm permanecido estáveis desde 2000, com uma média de 0,8% do PIB (mas se reduziu de 0,6% para 0,5%, em valores medianos). No entanto, de acordo com dados da OCDE (2018b), as receitas do IGF foram cerca de 0,45% do PIB entre 1970 e 1999 nos 12 países da OCDE que adotaram o imposto (Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Islândia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suécia e Suíça).

Nesse contexto, um breve histórico e as principais características do imposto sobre a fortuna em oito países selecionados serão discutidos nos próximos

Tabela 2: Evolução da receita do imposto sobre a fortuna, países selecionados, 2000-18, percentual do PIB.

País	2000-2003*	2004-2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Luxemburgo	2,37	2,26	1,90	1,94	2,07	1,99	2,04	2,10	2,16	2,52	2,62	2,73	2,87
Suíça	1,20	1,20	1,19	1,20	1,17	1,13	1,12	1,17	1,21	1,24	1,31	1,34	1,33
Uruguai	0,75	1,01	1,05	1,18	1,08	1,06	1,06	1,06	1,14	1,11	1,05	1,01	0,98
Noruega	0,53	0,55	0,56	0,56	0,55	0,55	0,55	0,56	0,57	0,45	0,54	0,54	0,57
Colômbia	0,48	0,18	0,69	0,44	0,41	0,72	0,66	0,63	0,58	0,69	0,51	0,42	0,05
Argentina	n.d.	0,30	0,29	0,32	0,31	0,27	0,27	0,31	0,31	0,31	0,24	0,22	0,10
França	0,16	0,19	0,21	0,18	0,22	0,21	0,24	0,21	0,24	0,24	0,22	0,22	0,08
Espanha	0,20	0,20	0,26	0,06	0,06	0,06	0,14	0,20	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18
Islândia	0,70	0,10	-	-	0,24	0,37	0,53	0,47	0,54	-	-	-	-

Fonte: FMI (2018); OCDE (2018b); República da Argentina (2018); República Oriental do Uruguai (2018)

* Valor médio no período.

parágrafos. Eles serão divididos em três grupos de países de acordo com as semelhanças de seus sistemas tributários: a) Noruega e Suíça (imposto subnacional); b) França, Espanha e Argentina (imposto centralizado, progressivo e incidente apenas sobre pessoas físicas); c) Luxemburgo, Uruguai e Colômbia (imposto centralizado incidente sobre pessoas físicas e jurídicas).

Noruega e Suíça

Os impostos sobre a fortuna na Noruega e na Suíça têm muitas semelhanças entre si, pois são de competência subnacional e funcionam como substitutos ou complementam os impostos imobiliários dos governos locais. As receitas são mais altas que em outros países, enquanto os limites de isenção e as alíquotas são mais baixos, possuindo baixo impacto redistributivo. É importante destacar que a importância dos impostos locais sobre imóveis nos dois países é muito limitada e, portanto, a tributação sobre a fortuna em nível local compensa amplamente essa restrição tributária.

O imposto sobre a fortuna na Noruega tem uma alíquota agregada de 0,85%, sendo 0,7% para as comunas e 0,15% para o governo central, sob um limite de isenção nacional de 1,48 milhão de coroas norueguesas (150 mil euros em dezembro de 2018). As receitas tributárias representaram aproximadamente 1,4% e 7% das receitas do governo central e local, respectivamente,

e no total 0,5% do PIB do país. Segundo o Reino da Noruega/Ministério Real das Finanças (2015), o imposto recaiu sobre 35% de todos os cidadãos noruegueses entre 2000 e 2004, porém essa participação se reduziu para 15% a partir de 2010, devido ao aumento do limite de isenção.

Na Suíça, o imposto imobiliário local é tão incipiente que atingiu apenas 0,15% do PIB em 2015, sendo aplicado apenas em alguns cantões. A FTA (2016) mapeou que apenas 50% dos cantões possuíam imposto sobre imóveis (por exemplo, Zurique e Basileia), mas todos os cantões cobram um imposto sobre a fortuna pessoal, sendo este muito mais importante. Em 2015, a maioria dos cantões suíços possuíam alíquotas progressivas entre 0,3% e 1%, aplicando um limite de isenção de aproximadamente 180 mil euros. O imposto sobre a fortuna tem representado cerca de 5% das receitas dos cantões e 1,2% do PIB suíço.

França, Espanha e Argentina

O imposto sobre a fortuna na França, Espanha e Argentina é centralizado e progressivo (exceto na Argentina), com alíquotas e limite de isenção superiores a outros países. No entanto, o nível de receita é menor e estes países têm um histórico de abolição e reintrodução do imposto (principalmente de acordo com o partido político no governo), além de reformas que reduziram o escopo do imposto.

Na França, o IGF foi introduzido em 1982, abolido em 1987, mas reintroduzido em 1989, tendo vigorado com quase as mesmas regras até 2017. Segundo Kessler e Pestieau (1991), no início da década de 1990, o imposto tinha apenas 100 mil contribuintes (0,5% das famílias francesas), sugerindo que o limite de isenção daquela época (520 mil dólares ou aproximadamente 500 vezes o valor do salário mínimo mensal francês) era muito alto e que as isenções eram abrangentes. Eles estimaram que em 1990, apenas 30% da riqueza privada francesa era tributada pelo IGF, com uma alíquota efetiva de apenas 0,04%. Há cinco alíquotas progressivas de 0,5% a 1,5%, um limite de isenção de 1,3 milhão de euros, e uma faixa máxima de 10 milhões de euros o qual incide a alíquota de 1,5%. Há uma regra em que a tributação conjunta do imposto de renda e da fortuna não pode exceder 75% da renda individual declarada. Em 2017, devido ao crescimento do preço dos ativos na década de 2010, o número de contribuintes atingiu 358 mil. Em 2015, a arrecadação do

imposto representou 1,7% da receita do governo central e 0,25% do PIB francês. No entanto, devido a razões políticas, uma reforma tributária em 2017 implementada pelo governo Macron restringiu a base tributária apenas para imóveis, mantendo as mesmas alíquotas e tabela progressiva do IGF original. Mazuir (2019) estima que para 2019, o número de contribuintes provavelmente diminuiu para cerca de 150 mil e que as receitas provavelmente cairão de 4 bilhões para 1 bilhão de euros.

Na Espanha, o IGF foi regulamentado em 1991, mas reformado em 2003 para ser completamente extinto em 2008. No entanto, devido à crise fiscal, ele foi reintroduzido em 2012. O residente espanhol é sujeito anualmente ao IGF baseado no valor, em 31 de dezembro, de todos os seus ativos no mundo, líquido de dívidas. Os não residentes também estão sujeitos ao imposto, mas somente sobre os ativos localizados na Espanha (exceto no caso de um tratado internacional de dupla tributação). O nível de isenção é de 700 mil euros, e as alíquotas progressivas têm um patamar mínimo definido nacionalmente entre 0,5% e 2,5% (por exemplo, a alíquota máxima é de 3,03% e 3,45% nas Comunidades da Andaluzia e Ilhas Baleares, respectivamente). No entanto, a arrecadação tem sido de apenas 0,2% do PIB espanhol, apesar das altas alíquotas. Provavelmente, isso se deve ao impacto das isenções e descontos. A residência principal e a propriedade de certas ações de empresas são completamente isentas, enquanto que a soma do imposto de renda e do IGF não pode exceder a 60% da renda declarada. Além disso, as comunidades autônomas podem regular alguns aspectos específicos do imposto, como as alíquotas, e adicionar outros descontos e isenções. Madri, por exemplo, concede um desconto de 100% a todos os contribuintes e, portanto, nenhum imposto é arrecadado naquela jurisdição, apesar dos contribuintes realizarem anualmente a declaração do imposto. No entanto, uma carga tributária mais pesada é aplicada nas Ilhas Baleares, Andaluzia e Catalunha. Atualmente, a arrecadação da Catalunha representa quase metade de todo IGF arrecadado na Espanha (GABARRÓ, 2018).

Na Argentina, o IGF foi introduzido em 1974, mas ele foi reformado em 1991 para cobrir a riqueza bruta, não deduzida das dívidas. Segundo Carvalho Junior (2011), em 2008, a base do imposto era composta principalmente por imóveis (40% da riqueza declarada) e ativos financeiros (33%, dois terços dos quais eram ativos financeiros locais e um terço eram ativos estrangeiros). Uma

reforma planejou a sua extinção gradual entre 2016 a 2020, sendo cancelada posteriormente devido à crise fiscal. O limite de isenção foi sucessivamente aumentado de 800 mil pesos argentinos em 2016 para 2 milhões de pesos argentinos em 2019, enquanto a alíquota foi gradualmente reduzida de 0,75% para 0,25%. Como resultado, a arrecadação diminuiu de 0,3% do PIB em 2015 para 0,1% em 2018 (REPÚBLICA DA ARGENTINA/MECON, 2018).

Luxemburgo, Uruguai e Colômbia

Em Luxemburgo, Uruguai e Colômbia, o IGF tem como principal característica ser um imposto centralizado e incluir a riqueza das empresas, logo, comparando-se com outros países, o nível de receitas é maior.

Em Luxemburgo, o IGF tem finalidade apenas fiscal, tributando somente o ativo líquido das empresas conforme o balanço patrimonial anual. As empresas nacionais são tributadas sobre seus ativos globais, enquanto as não nacionais são tributadas apenas sobre o patrimônio em Luxemburgo. A alíquota é de 0,5% sobre um limite de isenção de apenas 12,5 mil euros (ou 5.000 euros para empresas limitadas). Além disso, é aplicada uma sobretaxa de 0,05% em cada faixa patrimonial de 2,5 milhões de euros que exceder a 500 milhões de euros. Atualmente, as receitas do imposto sobre o patrimônio das empresas de Luxemburgo representam cerca de 1,8% do PIB do país e 5% das receitas do governo geral.

No Uruguai, o IGF foi introduzido em 1989, abrangendo a riqueza líquida de pessoas e empresas no que exceder a 4,17 milhões de pesos uruguaios em 2018 (aproximadamente 113 mil euros em dezembro de 2018). As alíquotas são progressivas, variando entre 0,5% e 0,8% para indivíduos residentes e 0,8% a 1,5% para não residentes. Para empresas, a alíquota é proporcional de 1,5%, sendo 2,8% para entidades. De fato, 95% da arrecadação se concentra em pessoas jurídicas e a receita do IGF tem representado cerca de 1% do PIB e 6% da receita do governo central (REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI/DGI, 2019).

Na Colômbia, o IGF foi introduzido em 1936 como um complemento ao imposto de renda, cobrindo a riqueza de indivíduos e empresas. Em 1975, o imposto foi restrito a indivíduos, sendo completamente abolido em 1992. Entre 2004 e 2017, devido à crise fiscal, ele foi reintroduzido sobre o patrimônio de pessoas físicas e jurídicas que exceder 1 bilhão de pesos colombianos (aproxima-

damente 266 mil euros em dezembro de 2018) sob alíquotas progressivas entre 0,125% e 1,5%. Segundo República da Colômbia/DIAN (2018), desde 2011, as receitas do IGF têm representado 0,65% do PIB e 4% das receitas do governo central, possuindo 90.624 contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) em 2017. A partir de 2019, uma reforma tributária restringiu o imposto apenas ao patrimônio de pessoas físicas e que seja superior a 5 bilhões de pesos (aproximadamente 1,32 milhões de euros em dezembro 2019) sobre uma alíquota proporcional de 1%.

Imposto sobre heranças

A tributação das transferências de riqueza por herança ou doação (não incluindo as transferências por compra e venda) é cobrada sobre o valor líquido da transmissão e é dividida em duas categorias: a incidente sobre o valor total do espólio ou legado e a incidente sobre o quinhão de herança recebida por cada herdeiro. O primeiro modelo, chamado de *Estate Tax*, é mais comum em países de colonização britânica, enquanto o segundo, chamado *Inheritance Tax*, é mais comum nos demais países. O *Estate Tax* pode ser cobrado de maneira proporcional ou progressiva, enquanto o *Inheritance Tax* geralmente é progressivo e seletivo de acordo com a relação de parentesco do beneficiário. Ambos impostos são frequentemente integrados à transmissão por doação, uma vez que os contribuintes poderiam facilmente evitar a tributação sobre heranças realizando doações em vida aos seus herdeiros.

Para medidas de política tributária, o imposto sobre herança tem um impacto distributivo muito mais importante que seu potencial de receita. Por exemplo, Bird (1991), utilizando dados de imposto de renda, afirma que o imposto sobre herança no Japão teve um impacto maior na redução da desigualdade que o imposto de renda. De fato, apesar de seu pouco potencial arrecadatório, a tributação por herança pode impedir a concentração excessiva de riqueza e sua perpetuação através das gerações.

Após a Segunda Guerra Mundial, a tributação sobre herança foi fortemente usada como instrumento distributivo entre as economias avançadas. Por exemplo, Piketty (2014) destaca que nos Estados Unidos, Reino Unido e Japão, a alíquota marginal do imposto entre 1950 e 1980 foi de aproximadamente 75-80%, diminuindo para aproximadamente 40-50% até a dé-

cada de 2010. De acordo com OCDE (2018b), a receita do imposto sobre heranças no fim da década de 1960 atingiu aproximadamente 0,8% do PIB no Reino Unido (reduzido para 0,2% a partir da década de 1980), 0,6% na Austrália (o imposto foi extinto em 1979) e 0,5% na Irlanda, Nova Zelândia e Estados Unidos. Por outro lado, o imposto foi fortalecido na França, Bélgica, Japão e Coreia. Por exemplo, na França e na Bélgica, esse índice aumentou de 0,2-0,3% durante a década de 1970 para 0,5-0,7% desde a década de 2010.

Embora a maior parte da literatura econômica afirme que a tributação das heranças tem um forte efeito distributivo e gere menos distorções econômicas que os impostos sobre produção e renda, há uma tendência geral de seu enfraquecimento em todo o mundo devido à narrativa econômica predominante que enfatiza seu baixo potencial arrecadatório, alto custo administrativo, alta sensibilidade social e suposta ameaça de fuga de capital dos mais ricos para evitar tributação. Estando na agenda de muitos partidos que venceram as eleições, sobretudo em economias avançadas, desde a década de 1980, o imposto foi abolido no Canadá (1972), Austrália (1979), Israel (1981), Índia e Peru (1985), Malásia (1991), Nova Zelândia (1992), Egito (1996), Itália (abolido em 2001, mas reintroduzido sobre um baixo escopo em 2006), Panamá (2002), Portugal e Eslováquia (2004), Rússia e Suécia (2005), Hungria e Honk Kong (2006), Áustria e Cingapura (2008), Noruega e República Tcheca (2014), e Porto Rico (2017).

Ainda é importante observar que o valor da alíquota marginal prevista na legislação pode ter pouca relação com a alíquota efetiva, devido ao impacto das isenções, da subavaliação dos imóveis em relação aos valores de mercado etc. Por exemplo, a AGN International (2010), conforme citado pela Comissão Europeia (2011), observa que a tributação efetiva sobre a riqueza herdada foi significativamente menor que as alíquotas legais nos países europeus, sendo de 22% na Bélgica, 13% na Espanha, Holanda e Finlândia, 8% no Reino Unido, Dinamarca e Polônia e 5% na França e Grécia.

A Tabela 3 mostra o limite de isenção e a alíquota marginal (além do valor da faixa o qual é aplicada esta alíquota marginal) para heranças recebidas por herdeiros diretos (pais ou filhos) bem como a alíquota marginal aplicada a outros tipos de herdeiros em 23 países selecionados.

Tabela 3: Imposto sobre herança: limite de isenção, faixa máxima e alíquota marginal aplicada a descendentes diretos e para outros descendentes em 2017

País	Descendentes Diretos			Outros herdeiros
	Limite de Isenção ¹	Faixa Máxima ¹	Alíquota Marginal	Alíquota Marginal
Japão	75.000	4.500.000	55%	55%
Coreia	75.000	2.300.000	50%	50%
França	160.000	1.800.000	45%	60%
Estados Unidos	5.000.000	5.000.000	40%	40%
Reino Unido	368.000	368.000	36%	36%
Irlanda	310.000	310.000	33%	33%
Espanha	8.000	800.000	32%	64%
Bélgica	50.000	500.000	30%	80%
Alemanha	400.000	26.000.000	30%	50%
África do Sul	235.000	2.100.000	25%	25%
Chile	56.000	840.000	25%	35%
Holanda	20.000	122.000	20%	40%
Finlândia	20.000	1.000.000	19%	33%
Equador	50.000	600.000	17.5%	35%
Argentina (BA) ²	10.000	670.000	16%	22%
Dinamarca	34.000	34.000	15%	25%
Islândia	10.000	10.000	10%	10%
Grécia	150.000	300.000	10%	40%
Turquia	37.000	926.000	10%	10%
Taiwan	12.000	12.000	10%	10%
Colômbia	Integrado ao IRPF	n.d.	10%	10%
Brasil	16.000	n.d.	8%	8%
Itália	1.000.000	1.000.000	4%	8%

Múltiplas fontes, elaboração dos autores. Na Colômbia a herança é base de cálculo do Imposto de Renda, enquanto no Brasil é mostrado o limite de isenção médio aplicado pelos estados.

¹ Em Euros de 31/12/2018 (câmbio valores de mercado).

² Somente na Província de Buenos Aires.

Alguns pontos da Tabela 3 podem ser destacados. Na Alemanha, Espanha, Irlanda, Reino Unido, França e Bélgica, a alíquota marginal para beneficiários diretos é uma das maiores do mundo, situando-se entre 30% e 36% (45% no

caso da França). No entanto, essas alíquotas marginais são aplicadas no que exceder a diferentes valores de heranças, variando de 500 mil euros na Bélgica a 26 milhões de euros na Alemanha (isso impacta fortemente a tributação efetiva). Em relação ao limite de isenção aplicados aos descendentes diretos, ele pode variar de apenas 20 mil euros na Espanha, Holanda, Finlândia e Islândia, para mais de 300 mil euros na Irlanda, Reino Unido e Alemanha. Alíquotas mais altas são geralmente aplicadas a familiares mais distantes. Na Bélgica, essa alíquota chega a 80%, enquanto na França e Espanha chega a 60% quando o beneficiário não possui nenhum grau de parentesco com o falecido. Como um notável exemplo de baixa tributação na Europa, a Itália reintroduziu o imposto sobre herança em 2007, mas aplicando um limite de isenção de 1 milhão de euros, com uma alíquota proporcional de 4% para descendentes diretos e entre 6% e 8% para outros descendentes. Em países desenvolvidos fora da Europa, Estados Unidos, Japão e a Coreia possuem uma alíquota marginal média de 50%, aplicada a heranças que superam em média 3 milhões de euros. Nos Estados Unidos a alíquota é proporcional no valor de 40% apenas aplicada a heranças que excedem a 5 milhões de euros, enquanto que no Japão e Coreia o sistema é progressivo, com um limite de isenção de 75 mil euros.

É importante mencionar que nos Estados Unidos o *Estate Tax* é um imposto federal, mas os estados também podem aplicar um outro imposto, geralmente sobre o valor do quinhão herdado. Em 2000, o *Estate Tax* era progressivo, com um limite de isenção de apenas 10 mil dólares e uma alíquota marginal de 55%. No entanto, entre 2001 e 2009, o limite de isenção médio foi aumentado para 3,5 milhões de dólares, mediante uma alíquota proporcional de 55%. Em 2010, o imposto foi completamente extinto, mas reintroduzido no ano seguinte e entre 2011 e 2017 ele fora aplicado às heranças que excedessem em média a 5 milhões de dólares mediante uma alíquota proporcional de 40%. Em 2018, esse limite de isenção foi aumentado para 11,2 milhões de dólares. As receitas de imposto sobre heranças chegaram a representar 0,38% do PIB americano em 1999, mas foi reduzida para cerca de 0,14% desde 2012 devido ao enfraquecimento do imposto.

Nos países em desenvolvimento da Tabela 3, as alíquotas marginais e os limites de isenção foram muito mais baixos que nos países desenvolvidos. A alíquota marginal varia de apenas 8% no Brasil a 25% no Chile e na África do

Sul. O limite de isenção varia de 10 mil euros na Argentina (introduzido apenas na província de Buenos Aires) a 235 mil euros na África do Sul. É importante enfatizar que o Brasil possui a menor alíquota marginal perante os países selecionados na tabela, cujo valor de 8% foi definido nacionalmente por uma Resolução do Senado Federal em 1992. No entanto, as receitas do Brasil são as mais altas entre os países em desenvolvimento (0,12% do PIB), provavelmente devido ao baixo nível de isenções. Isso pode ser uma característica negativa dos impostos sobre a herança no Brasil. Por exemplo, estudos de Elinder et al. (2015) (conforme citado pela OCDE, 2018a) constatam que o recebimento de pequenas heranças na Suécia causou redução do nível de desigualdade e, portanto, para ter um perfil distributivo, o imposto sobre herança deve possuir um alto limite de isenção e um sistema de alíquotas realmente progressivas. A tabela 4 a seguir mostra o nível de receitas do imposto sobre heranças como proporção do PIB entre 1995 e 2018

Tabela 4: Evolução das receitas do imposto sobre heranças em 29 países selecionados, 1995-2018, perc. do PIB

País	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bélgica	0,37	0,48	0,61	0,64	0,70	0,79	0,70	0,73	0,70	0,72	0,72
França	0,42	0,47	0,41	0,41	0,43	0,45	0,48	0,56	0,55	0,62	0,61
Japão	0,43	0,30	0,29	0,31	0,32	0,33	0,39	0,39	0,40	0,39	0,41
Coreia	n.a.	n.a.	0,24	0,25	0,37	0,32	0,35	0,30	0,33	0,39	0,41
Taiwan	n.a.	n.a.	n.a.	0,17	0,19	0,16	0,16	0,20	0,28	0,29	n.d.
Reino Unido	0,18	0,21	0,20	0,18	0,18	0,19	0,21	0,24	0,25	0,26	0,25
Holanda	0,28	0,30	0,29	0,24	0,21	0,27	0,23	0,24	0,26	0,25	0,22
Finlândia	0,23	0,29	0,27	0,20	0,25	0,32	0,24	0,30	0,24	0,41	0,30
Espanha	0,20	0,22	0,25	0,21	0,22	0,24	0,26	0,26	0,24	0,23	0,22
Alemanha	0,12	0,16	0,17	0,16	0,16	0,16	0,19	0,21	0,22	0,19	0,20
Dinamarca	0,20	0,20	0,22	0,26	0,21	0,21	0,20	0,26	0,21	0,20	0,21
Suíça	0,28	0,22	0,15	0,14	0,14	0,15	0,18	0,16	0,17	0,17	0,18
Luxemburgo	0,11	0,03	0,14	0,10	0,16	0,15	0,15	0,14	0,16	0,20	0,15
Irlanda	0,18	0,13	0,17	0,14	0,16	0,15	0,19	0,16	0,15	0,15	0,16
Islândia	0,10	0,09	0,11	0,08	0,11	0,13	0,13	0,13	0,15	0,16	0,15
Estados Unidos	0,32	0,27	0,20	0,09	0,12	0,16	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14
Brasil	n.a.	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,11	0,12	0,11	0,11
Grécia	0,25	0,17	0,08	0,06	0,05	0,05	0,06	0,08	0,07	0,09	n.d.

País	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chile	0,03	0,04	0,07	0,04	0,05	0,03	0,02	0,05	0,06	0,11	0,07
África do Sul	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04	0,07	n.d.
Itália	0,07	0,03	0,02	0,11	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05
Turquia	n.a.	n.a.	0,09	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03
Hungria	0,04	0,05	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Eslovênia	0,01	0,01	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Polônia	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01
Noruega	0,09	0,09	0,09	0,06	0,06	0,07	0,06	-	-	-	-
Áustria	0,05	0,07	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-
Suécia	0,10	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	0,07	0,05	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: FMI (2018), OCDE (2018b) e outras fontes. Elaboração dos autores.

A Tabela 4 mostra que Bélgica, França e Japão têm, de longe, o maior nível de receitas entre os países selecionados, acima de 0,4% do PIB no período. Comparando-se com a Tabela 3, países com maiores alíquotas marginais e menores limites de isenção tendem a ter um nível de receita mais alto. Por exemplo, a Bélgica tem uma alíquota marginal de 30% para descendentes diretos e um limite de isenção de apenas 57 mil euros, tendo arrecadado 0,7% do PIB em receitas. Por outro lado, desde 2011, os Estados Unidos têm arrecadado apenas 0,15% do PIB mediante uma alíquota marginal de 40% e um limite de isenção de 5 milhões de euros. Entre os países em desenvolvimento, a arrecadação do imposto no Brasil atingiu 0,11% do PIB em 2017. Apesar da alíquota marginal no Brasil ser limitada a 8%, o limite de isenção médio estabelecido pelos estados é de apenas 20 mil euros. Isso contrasta fortemente com a África do Sul, onde a tributação por herança arrecadou apenas 0,04% do PIB mediante uma alíquotade 20% e um limite de isenção 15 vezes superior ao brasileiro.

Tributação sobre fortunas e heranças no Brasil: características e proposta de reforma

Esta seção discute com mais detalhes a tributação da riqueza acumulada e transmitida no Brasil – o Imposto sobre grandes fortunas (IGF), conforme introduzido pela Constituição Federal de 1988, mas nunca regulamentado – e o Imposto sobre heranças e doações (ITCMD), cobrado pelos governos estaduais. Nós fa-

zemos uma proposta para a implementação e fortalecimentos de ambos impostos no Brasil. As propostas pretendem ser contribuições transparentes para o debate em andamento sobre a reforma tributária no Brasil e em outros países.

Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF

Existem muitos argumentos válidos para a implementação do IGF no Brasil, o principal são os altos níveis de desigualdade de renda e riqueza que ainda persistem no país. Além disso, a implementação de um imposto sobre a riqueza seria uma maneira democrática e transparente de rastrear e avaliar diretamente a distribuição da riqueza entre a população. Mesmo que a experiência internacional tenha mostrado que arrecadação dos impostos sobre a fortuna seja relativamente baixa em alguns países (França, Espanha e Argentina), embora mais relevantes em outros (Suíça, Noruega e Uruguai), seu objetivo principal deve ser reduzir a desigualdade.

A introdução do IGF na Constituição Federal de 1988 foi fortemente influenciada pelo imposto sobre a fortuna francês, denominado *Impôt sur la Grandes Fortunes* (1981-1986) e *Impôt Solidarité sur la Fortune* (1988-2017). A Constituição de 1988 estabeleceu que o IGF deve ser implementado por uma lei complementar federal, exigindo aprovação de um quorum especial de metade dos congressistas nas duas casas parlamentares. No entanto, apesar de duas votações no parlamento, o IGF nunca foi implementado. Em 2017, havia 23 projetos de lei complementar (PLC) que regulamentavam o IGF no Brasil, 18 na Câmara dos Deputados e cinco no Senado Federal. Um PLC foi aprovado no Senado em 1989 e encaminhado à Câmara dos Deputados, mas após 11 anos de tramitação, foi rejeitado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos deputados em 2000. Esse projeto introduziria a tributação de toda a fortuna líquida que excedesse a 4 milhões de reais, com alíquotas progressivas entre 0,1% e 0,7%. As principais razões para os congressistas rejeitarem os PLCs foi a abolição do imposto em vários países europeus durante a década de 1990, seu maior custo administrativo e baixo potencial arrecadatório. Posteriormente, em 2008, houve outro projeto de lei votado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, mas novamente rejeitado, essencialmente pelas mesmas razões do PLC rejeitado pela Câmara dos deputados em 2000. Este último PLC pretendia tributar toda a riqueza líquida acima de 10 milhões de reais a uma alíquota proporcional de 1%.

Em 2016, o Ministério da Fazenda (SRF) publicou um relatório com base em estatísticas de declarações de imposto de renda, onde mostrava a riqueza líquida dos contribuintes brasileiros divididos em faixas de renda (SRF, 2017). Os dados revelam que o IGF teria uma base tributável significativa. Com relação aos componentes da riqueza, 37% da riqueza declarada era composta por bens imóveis, 7% por veículos e 46% por ativos financeiros. Porém, ressalta-se que a distribuição de riqueza entre os declarantes foi mais concentrada do que seu equivalente de renda. Os 1,2% contribuintes de maior renda (324.843 contribuintes com renda mensal acima de 52,8 mil reais em 2016) concentraram 22,7% da renda e 32,9% da riqueza líquida declarada⁴. Além disso, os 0,1% contribuintes de maior renda (25.785 contribuintes ou 0,02% da população adulta) detinham 10,5% da renda e 16,6% da riqueza declarada, sendo sua fortuna média equivalente a 50 mil salários mínimos.

Portanto, um imposto sobre a riqueza efetivo de 3% deste estoque de riqueza (sob um sistema de tributação progressivo) poderia gerar 38,84 bilhões de reais em receitas ou 0,63% do PIB em 2016. Esse esquema provavelmente afetaria aproximadamente 30 mil contribuintes com um estoque de riqueza acima de 50 milhões de reais.

Assim, a nossa proposta, exibida na Tabela 5, seria a introdução de um imposto anual sobre a fortuna líquida no Brasil que excedesse a 10 mil salários mínimos mensais (9,54 milhões de reais em 2018), mas atingindo sobretudo os super-ricos⁵. A base de cálculo seria toda a fortuna familiar

⁴ Deve-se notar que a concentração nacional da riqueza (entre todos os adultos brasileiros, não apenas os declarantes do IRPF) provavelmente será muito maior, pois apenas 20% da população adulta é coberta pelas estatísticas do IRPF. Além disso, há ainda dois principais problemas. Primeiro, é necessário algum cuidado com o indicador de desigualdade de riqueza, pois o patrimônio contido nas declarações do IRPF é geralmente avaliado pelo custo de aquisição, não pelo valor de mercado atualizado. Segundo, as tabulações são ranqueadas por renda total do declarante, de modo que um indicador exato de concentração de riqueza (se os dados estivessem disponíveis) demandaria um recálculo devido à falta de uma correlação perfeita entre a distribuição de renda e riqueza. Somente o acesso a melhores dados sobre riqueza nos permitiria fazer estimativas mais precisas.

⁵ No modelo proposto, foi necessário inserir um limite de isenção de 10 mil salários mínimos, começando com uma alíquota efetiva baixa de apenas 0,1% para evitar um aumento abrupto na carga tributária após o contribuinte ultrapassar o limite de isenção. Essa faixa inferior sujeita a alíquota de 0,1% teria cerca de 40 mil contribuintes, com uma cobrança mínima de dez salários mínimos, enquanto as faixas de riqueza mais altas teriam cerca de 30

para evitar realocações intrafamiliares da riqueza⁶, mas contribuintes individuais poderiam enfrentar faixas mais baixas, como um limite de isenção de 5.000 salários mínimos. O sistema seria por tributação efetiva e não marginal. Ele teria quatro faixas, cada uma expressa como múltiplos do salário mínimo, e quatro alíquotas, a primeira bem pequena, começando em 0,1% para minimizar o efeito da faixa isenta, e atingindo 4% para fortalecer o papel distributivo do imposto. A proposta não é muito diferente do debate recente de propostas para introdução de um imposto sobre a riqueza nos Estados Unidos⁷.

Tabela 5: Proposta de tributação de grandes fortunas – Exemplo para 2018

Fortuna Familiar Acumulada (em salários mínimos)	Alíquota Efetiva	Desconto a Pagar (em salários mínimos)	Imposto Cobrado
10.000	0,1%	5	R\$ 4.770
50.000	2%	5	R\$ 949.230
250.000	3%	5	R\$ 7.150.230
1.000.000	4%	5	R\$ 38.155.230

A proposta da Tabela 5 é expressa em alíquotas efetivas (não alíquotas marginais) aplicadas ao valor total da fortuna familiar, líquida dos passivos por dívida. Este esquema é definido como um “Sistema de Alíquota Efetiva”. As fortunas entre cada escala são tributadas progressivamente, de modo que a alíquota efetiva cresça continuamente com a riqueza acumulada. Por exemplo, uma pessoa que possui uma fortuna igual a 150 mil salários mínimos, que estaria entre a faixa de 50 mil e 250 mil salários mínimos, sofreria uma alíquo-

mil contribuintes sujeitas a alíquotas de 2%, 3% e 4%. Caso se deseje reduzir o número de contribuintes e concentrar ainda mais o imposto nos mais ricos, e ao mesmo tempo reduzir o impacto do limite isenção, uma alternativa seria aumentar o limite de isenção e a alíquota mínima, mas aplicar um desconto fixo no imposto a pagar, por exemplo, cinco salários mínimos mensais a todos os contribuintes.

⁶ Ao contrário do IGF de outros países, o imóvel de residência não seria isento, pois o limite de isenção da proposta já é bastante alto. Além disso, dependendo de como os municípios gerenciam seus cadastros imobiliários, imóveis de alto valor em grandes lotes de terra poderiam ser considerados a única residência principal do contribuinte e serem isentos do imposto.

⁷ Ver em <<https://taxjusticenow.org/#/>>.

ta efetiva de 2,5%, exatamente entre 2% e 3% e um desconto no imposto a pagar (comum a todos os contribuintes) de cinco salários mínimos.

A questão que sempre surge nos debates sobre os impostos sobre o patrimônio, seja sobre fortuna acumulada ou herança, é a evasão fiscal. No entanto, o SRF já dispõe de um cadastro de ativos financeiros – a Declaração de Informações sobre Movimentação Financeira (DIMOF) – que pode ser usada no combate à evasão. A SRF também tem o registro dos proprietários e a jurisdição dos seus ativos financeiros nas declarações do IRPF. Portanto, esse programa de monitoramento pode ser expandido e aperfeiçoado para cobrir os principais ativos de propriedade privada. Para maior eficácia, o Brasil deveria cooperar com as autoridades fiscais estrangeiras para acabar com a evasão transfronteiriça. O Brasil deveria apoiar o plano mundial de troca automática de informações bancárias internacional, de forma a criar um “registro financeiro mundial” sob a supervisão do FMI e impondo-se sanções comerciais a paraísos fiscais não cooperantes (ZUCMAN, 2015)⁸. No entanto, deve-se destacar que essa cooperação internacional não é estritamente necessária para o Brasil instituir o IGF. A maior regulamentação financeira doméstica ajudaria bastante a estabelecer uma base tributária sólida, e o país pode aplicar sanções unilaterais para pequenos paraísos fiscais.

Imposto sobre Herança – ITCMD

Como já ficou evidente, a tributação sobre heranças e doações existe ou já existiu na maioria dos países. O Brasil não é exceção, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) foi criado pela Constituição de 1891 e regulamentado em 1898 com alíquotas entre 0,5% e 22%, de acordo com a relação de parentesco com o beneficiário. No Distrito Federal (Rio de Janeiro até 1960 e Brasília desde então), esse intervalo foi periodicamente aumentado, entre 3% e 38% em 1940 e entre 2% e 65% em 1962⁹. Nos Estados de Santa Catarina (1957-1965), São Paulo (1932-1965) e Minas Gerais (1939-1965)

⁸ Um registro financeiro mundial identificaria efetivamente os proprietários e a jurisdição de todos os ativos financeiros globais em circulação, permitindo que os fiscos nacionais verificassem se seus contribuintes declararam honestamente todos os seus ativos financeiros no mundo.

⁹ República Federativa do Brasil (1940; 1962) (artigo 5º do Decreto Lei Federal 2.224 de 1940 e artigo 76 da Lei Federal 4.191 de 1962). Nesta última lei, o limite de isenção foi definido em cinco vezes o salário mínimo do Distrito Federal.

também havia sistemas progressivos, com altas alíquotas marginais de 32%, 42% e 60%, respectivamente, apesar das alíquotas mais baixas para transferência a filhos e cônjuges (ESTADO DE SANTA CATARINA, 1956; ESTADO DE SÃO PAULO, 1931, 1935; ESTADO DE MINAS GERAIS, 1938, 1947).

No entanto, o ITCMD sofreu mudanças substanciais a nível nacional ao longo do tempo. A principal mudança ocorreu através da 18ª EC de 1965 (durante a ditadura militar), que restringiu a base de cálculo apenas a imóveis e reduziu nacionalmente a alíquota em 2%. Atualmente, sua forma deriva da Constituição Federal de 1988, sendo um imposto estadual, cobrado sobre o quinhão de qualquer tipo patrimônio herdado ou doado (a base tributária foi expandida novamente), regulamentado de acordo com a legislação de cada estado da federação. A única regra estabelecida nacionalmente pela CF-1988 foi a fixação da alíquota máxima pelo Senado Federal, que estabeleceu esse valor como sendo apenas 8% e permitindo que possa ser progressivo, através da Resolução 9 de 1992. Devido à crise fiscal, cada vez mais estados estão adotando um sistema progressivo com alíquotas majoradas. Em 2018, o ITCMD representou, em média, menos de 1% das receitas estaduais e em apenas 55% dos estados se opera um sistema progressivo.

Carvalho Junior (2018) analisou as legislações estaduais do ITCM em 2017. A alíquota máxima foi de apenas 2% no Amazonas, 4% em dez estados, entre 5% e 7% em seis estados e 8% em dez estados. Tais diferenças nas alíquotas podem incentivar os contribuintes a mudar o domicílio fiscal para pagar menos ITCMD, principalmente em relação a ativos financeiros e os localizados no exterior (o ITCMD sobre imóveis é devido ao Estado onde o imóvel se localiza e tributado a alíquota que seria incidente sobre o quinhão total da herança naquele estado). Além disso, o limite de isenção e os tipos de ativos isentos também variam enormemente. O limite de isenção foi nulo em dez estados, mas chegou a 192 mil reais no Mato Grosso. Residências primárias são completamente isentas em seis estados, enquanto 18 estados isentam apenas residências de baixo valor (valores que variam de 20 mil reais em Santa Catarina a 477 mil no Acre).

O relatório da SRF sobre as declarações do IRPF também incluiu os dados sobre herança e doações recebidas pelos contribuintes (SRF, 2017). O relatório mostra que cerca de 335 mil contribuintes (1,2% do total) receberam algum tipo de herança ou doação em 2016, com valor médio de 251,89 mil reais.

A concentração das heranças entre os contribuintes mais ricos é impressionante: 70% do total das heranças foram recebidas pelos 10% mais ricos, 41% das heranças pelos 1% mais ricos (herança média de 10,3 milhões de reais) e 18% das heranças pelos 0,1% mais ricos (média de 46,5 milhões de reais). Em termos do potencial de receita da tributação sobre heranças, o relatório mostra que todas as heranças e doações declaradas seriam de 84,4 bilhões de reais em 2016, altamente concentrada em poucos declarantes e, portanto, uma tributação efetiva de 30% arrecadaria 0,4% do PIB.

Assim, dadas essas magnitudes e o cenário atual de desigualdade, uma proposta atraente seria reformar o atual sistema de tributação sobre herança e doações em um sistema realmente progressivo sobre o conjunto de heranças e doações acumulados por um indivíduo em vida, ou seja, um “Imposto sobre o recebimento de capitais acumulados em vida” semelhante ao previsto por Atkinson (2015)¹⁰. A Tabela 6 mostra essa proposta para o caso brasileiro. O imposto seria cobrado toda vez que uma herança ou doação fosse recebida em um determinado ano (como já ocorre atualmente), mas a base de cálculo seria o valor total das heranças e doações acumuladas em vida sujeita a alíquota progressiva prevista na legislação e descontado do que já foi pago do imposto sobre as heranças e doações recebidas anteriormente. Isso significa que “todo legado ou doação recebido por uma pessoa séria registrado a partir da data de vigência do imposto e o imposto a pagar determinado pela soma recebida até a data” (MORGAN, 2018, p. 194). Além disso, seguindo a proposta do IGF da Tabela 5, o sistema também seria baseado em alíquotas efetivas, no lugar de marginais. Com um sistema expresso em alíquotas efetivas, o valor do imposto a pagar aumenta progressivamente conforme as heranças e doações acumuladas, o que também aumenta a transparência, pois mostra o valor exato da carga tributária incidente. As alíquotas efetivas propostas estariam entre apenas 5% (para minimizar os efeitos do limite de isenção) e 50%, sendo esta alíquota máxima ainda menor que a alíquota marginal de 65% aplicada no Distrito Federal (Brasília) durante um curto período de três anos (1962-1965), e estando de acordo com as alíquotas marginais atualmente aplicadas no Reino Unido, Estados Unidos, Japão e Coreia.

¹⁰ A proposta é uma versão minimamente modificada da apresentada inicialmente por Morgan (2018). Poderiam ainda ser consideradas isenção para a herança da residência principal (até certo valor) e para transferências entre cônjuges ou parceiros civis.

Tabela 6: Proposta de um novo sistema de tributação de heranças e doações no Brasil (Imposto sobre recebimento acumulado de capital)

Heranças e Doações Acumuladas em Vida (em salários mínimos)	Alíquota Efetiva	Imposto Cobrado em 2018
50	5%	R\$ 2.385
100	20%	R\$ 19.080
250	25%	R\$ 59.625
500	30%	R\$ 143.100
1.000	35%	R\$ 333.900
2.000	40%	R\$ 763.200
10.000	45%	R\$ 4.293.000
25.000	50%	R\$ 11.925.000

De acordo com a Tabela 6, mantendo-se o valor do salário mínimo constante em 954 reais, suponha que um indivíduo receba uma primeira herança de 40 mil reais em 2018. Isso estaria abaixo do limite de isenção de 50 salários mínimos e nenhum imposto seria cobrado. Suponha que em 2019, essa mesma pessoa receba uma doação de 100 mil reais, o que eleva o total acumulado em vida a 140 mil reais. Isso eleva a base de cálculo para 146,75 salários mínimos, e o indivíduo seria tributado sobre esse valor em 21,53%, ou seja, 30.142 reais. Finalmente em 2020, esse indivíduo recebe uma outra herança de 500 mil reais. Nesse caso, o total recebido em vida até 2020 seria de 640 mil reais ou 670,86 salários mínimos, o que estaria sujeito a uma alíquota efetiva de 31,71%, mas descontando-se o valor de 30.142 reais que foi pago em 2019, este indivíduo seria cobrado em 172.802 reais em 2020. Esse processo se repetiria indefinidamente após cada recebimento.

Considerações finais

Este capítulo apresentou a situação internacional dos impostos sobre a fortuna e heranças, analisando sua situação no Brasil e fazendo uma proposta de reforma. Apesar da existência, ao longo do século XX, de impostos sobre a fortuna na maioria dos países da Europa Ocidental e em alguns países da América do Sul, atualmente o imposto permanece apenas na Suíça, Luxemburgo, Norue-

ga, Espanha, Colômbia e Uruguai, sendo recentemente restrito a imóveis na França. No Brasil, o Imposto sobre as grandes fortunas (IGF) está previsto na Constituição Federal de 1988, mas nunca foi implementado por Lei Complementar Federal.

Há ainda uma tendência global de enfraquecer os impostos sobre heranças, uma vez que alguns países desenvolvidos aboliram ou reformaram amplamente o imposto, como Austrália, Áustria, Canadá, Itália, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Suécia e Estados Unidos. No entanto, esses países já tiveram uma alta tributação da herança durante o século XX, não sendo tão desiguais quanto o Brasil. Além disso, existem outros países desenvolvidos nos quais o imposto ainda permanece forte, como Bélgica, França, Japão e Reino Unido. Paradoxalmente, os indicadores de receita subnacionais do imposto sobre herança no Brasil revelam uma tendência crescente nos últimos anos, principalmente devido a melhorias na administração tributária e aumento das alíquotas, mas seu efeito redistributivo é baixo, pois a alíquota máxima permitida é de apenas 8%, ainda muito baixa para os padrões históricos internacionais e a ponto de impactar os indicadores de distribuição.

Os dados patrimoniais no relatório do IRPF de 2016 revelam que o Brasil possui uma concentração extremamente alta de riqueza, e o potencial de receita do IGF poderia ser de 0,6% do PIB pelo modelo proposto por este estudo, o que não é insignificante, estando no mesmo nível da arrecadação do IPTU municipal em 2018. Para chegar a esse valor, nossa proposta basicamente considera uma tributação efetiva média sobre a riqueza declarada de 3% (sob um sistema progressivo), que está concentrada principalmente entre os 0,1% contribuintes mais ricos. Adicionando-se um potencial de receitas de 0,4% do PIB com uma ampla reforma no imposto sobre heranças, conforme proposto por este estudo (um nível de receitas próximo ao do Japão), um sistema nacional de tributação da riqueza acumulada e transmitida no Brasil poderia mobilizar 1% do PIB em receitas, o que é significativo.

No entanto, a importância da tributação sobre a riqueza vai além da mera mobilização de receitas. As perspectivas sobre reforma tributária apresentadas neste capítulo visam, acima de tudo, abrir espaço para ideias e debates em um país onde este tópico está se tornando cada vez mais relevante (mesmo que seja uma estratégia a ser implementada em longo prazo devido ao atual cenário con-

servador no Brasil após as eleições nacionais de 2018). As propostas esboçadas devem ser vistas como modelos para um sistema tributário socialmente mais justo e economicamente eficiente. É importante considerar as reformas como parte de um projeto mais amplo, a política fiscal. Uma reforma fiscal mais completa integraria o lado dos gastos na política pública. Embora este tema esteja fora do escopo deste capítulo, é crucial não o perder de vista. Conforme destacado por Morgan (2018), os impostos são uma ferramenta para estabilizar preços, mudar comportamentos, incluindo remunerações de renda e acumulação de ativos e redirecionar recursos para os objetivos sociais do governo.

Deve ser debatido como os resultados da reforma tributária serão transmitidos para a sociedade. Cabe ao debate acadêmico oferecer uma visão de como uma sociedade pode funcionar melhor. Se os cidadãos concordarem com a necessidade da redução da desigualdade e canalizarem seus comportamentos a este acordo social, não há razão para que essas reformas de longo prazo não sejam bem-sucedidas. Obviamente não é uma tarefa fácil fazer essa transição em um país ainda desenvolvimento e com altos níveis de desigualdade. Foi esse tipo de consideração que levou Kaldor (1963) a ponderar se a tributação progressiva só seria viável quando um país atinge um estágio avançado de desenvolvimento. No entanto, mesmo em um estágio mais baixo de desenvolvimento, os países com alta concentração de renda sempre terão base tributária sujeita a tributação progressiva – algo que o indicador nacional de renda média não revela. Portanto, as escolhas que um país enfrenta estão focalizadas na criação de uma estrutura administrativa para executar as reformas necessárias e no interesse político de fazer as mudanças demandadas pela sociedade acontecerem.

O elemento central para alavancar as mudanças em uma democracia, como Kaldor reconheceu, é o poder político. “O problema que ainda precisa ser resolvido é como provocar essa mudança no equilíbrio de poder necessária para evitar revoluções com uma revolução?” (KALDOR, 1963, p.419). Isso dependeria da aversão das classes dominantes à instabilidade social gerada pela desigualdade e sua aderência aos círculos de formulação de políticas e à economia em geral. Este último opera através do “poder estrutural”, que é a influência indireta que indivíduos, grupos ou setores exercem sobre o processo de formulação de políticas públicas através de seu controle sobre o investimento e emprego. O poder estrutural deriva, portanto, da influência econômica dos

agentes. Nas sociedades capitalistas, os agentes do setor privado tendem a ter forte poder estrutural, principalmente se estiverem ligados a um setor que contribui com uma parcela significativa do PIB, que gere um nível significativo de emprego ou que mantenha vínculos com outros setores a ponto de aumentar o impacto de suas decisões de investimento (ibid).

Após as lições históricas das economias desenvolvidas, onde as elites renunciaram a muitos de seus privilégios para maior estabilidade social, as classes dominantes brasileira não poderiam aprender a adquirir “uma maior apreciação aos resultados de longo prazo”? (ibid). Os capitalistas brasileiros não precisam do desenvolvimento do resto da sociedade para seus interesses econômicos de longo prazo? De todos os mecanismos imagináveis para alterar a estrutura vertical de uma sociedade, a tributação progressiva seria um dos mais pacíficos e democráticos. Ao longo do século XX, tornou-se um dos pilares centrais dos movimentos e dos partidos sociais-democratas em todo o hemisfério ocidental, não atraído pela solução comunista estatal. Isso ocorre porque muitos pensadores sociais daquele século identificaram que a instabilidade social é o resultado de democracias políticas que não democratizaram seus sistemas econômicos, criando plutocracias ao longo de seu desenvolvimento. Esse estado de coisas apenas aumenta ainda mais a tensão social e pode gerar o surgimento de transições ou regimes violentos. De muitas maneiras, a Segunda Guerra Mundial serviu como ponto de virada para a social-democracia, buscando impedir o surgimento do fascismo novamente no futuro. Por isso, não devemos contar com outro conflito violento para implementar políticas progressistas no interesse de amplos segmentos da sociedade.

Referências

- AGN International. *Inheritance Tax – 2010: A European Comparison*, 2010.
- ALVAREDO, F.; CHANCEL, L.; PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. (2018) *World Inequality Report 2018*. Harvard University Press, 2018.
- BASTANI, S., & WALDENSTRÖM, D. *Salience of Inherited Wealth and the Support for Inheritance Taxation*. Mimeo, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/364gIEQ>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- BIRD, Richard M.. “The Taxation of Personal Wealth in International Perspective”, *Canada Public Policy: Analyse de Politiques* XVII:3, 1991, p. 322-34.
- CARVALHO JUNIOR, P.H.B. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. Nova Técnica. Brasília: IPEA, 2011.

- _____; PASSOS, L. “Imposto Sobre Grandes Fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil”, In: AFONSO, J.B.; LUKIC, M.R.; ORAIR, R.O.; SILVEIRA F.G. (Org.), *Tributação e Desigualdade*. Rio de Janeiro: Casa do Direito, IPEA, FGV, 2017, p. 575-624.
- _____; PASSOS, L. O Imposto sobre Grandes Fortunas. In: E Fagnani. (Org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018. p. 475-488.
- _____. O Imposto sobre Herança. In: FAGNANI, E. (ed). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018, p. 457-74.
- CONFEDERAÇÃO SUÍÇA, FTA (Federal Tax Administration). Federal, Cantonal and Communal Taxes: An Outline on the Swiss Tax System. Berna: FDF/FTA, 2016.
- DIAMOND, P.; SAEZ, E. “The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations”, *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4), 2011, p. 165-190.
- EKELUND JR., R. B.; WALKER, D. M. “J.S. Mill on the Income Tax Exemption and Inheritance Taxes: The Evidence Reconsidered”. *History of Political Economy*, 28(4), 1996, p. 559-581.
- ELINDER, M.; ERIXSON, O.; WALDENSTRÖM, D. Inheritance and wealth inequality Evidence from population registers. Uppsala Center for Fiscal Studies Department of Economics (Working Paper No. 2015:3), 2015.
- ESTADO DE MINAS GERAIS. Decreto Estadual 67 de 1938. Disponível em: <<http://bit.ly/2sQNUS3>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- ESTADO DE MINAS GERAIS. Decreto Estadual 67 de 1947. Disponível em: <<http://bit.ly/367DhbE>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual 5.101 de 1931. Disponível em: <<http://bit.ly/2YmcGVV>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual 7.274 de 1935. Disponível em: <<http://bit.ly/365yxU4>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei Estadual 1.624 de 1956. Disponível em: <<http://bit.ly/2DQAZ4E>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. Study on Inheritance Taxes in: EU Member States and Possible Mechanisms to Resolve Problems of Double Inheritance Taxation in the EU. EC Directorate-General for Taxation and Customs Union (Principal author H. Sigurd), 2011.
- GABARRÓ, C. Spain’s Wealth Tax and 10 Legitimate Ways to Reduce It. *Tax Notes International*, April, 2018, p.239-241. Disponível em: <<http://bit.ly/2DPWZg1>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- GRONAU, R. “Leisure, Home Production, and Work: the Theory of the Allocation of Time Revisited”, *Journal of Political Economy*, 85(6), 1977, p. 1099-1123.
- FUNDO Monetário Internacional (FMI). Government Finance Statistics Database, 2018.
- JACOBS, B. “From optimal tax theory to applied tax policy”, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 69 (3), 2013, p. 338-89.
- JAKOBSEN, K.; KLEVEN, H.; ZUCMAN, G. “Wealth Accumulation and Wealth Taxation: Theory and Evidence from Denmark”. NBER working paper, n. 24371, 2018.
- KALDOR, N. “Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?”. *Foreign Affairs*, vol. 41, n. 2, jan., 1963, p. 410-419.
- KESSLER, D; PESTIEAU, P. The Taxation of Wealth in the EEC: Facts and Trends. *Canada Public Policy: Analyse de Politiques*. v. XVII:3, 1991, p. 309-21.

- LONDONO-VELEZ, J.; AVILA-MAHECHA, J. Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia. (Working Paper), 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2OVrDLw>>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- MAZUIR, V. IFI, le nouvel ISF version Macron. *Les Echos*. 4 jun. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2RmrzG8>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- MORGAN, M. “Perspectivas da Reforma Tributária no Brasil”, In: FAGNANI, E. (ed). A Reforma Tributária Necessária: Justiça Fiscal é Possível: Subsídios para o Debate Democrático sobre o Novo Desenho da Tributação Brasileira. São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018, p. 119-131. Disponível em: <<http://bit.ly/3684oUg>>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2018a) “The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD”, OECD Tax Policy Studies, No. 26.
- _____. (2018b) Revenue Statistics Database, 2017.
- PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press, 2014.
- REINO DA NORUEGA, Ministério Real das Finanças. The Norwegian tax system: main features and development, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3655oIx>> Acesso: 04 jun. 2020.
- REPÚBLICA ARGENTINA, MECON (Ministério da Economia e Finanças Públicas). (2018) Annual Tax Revenues: nominal and in % of GDP, 2018.
- REPÚBLICA DA COLOMBIA, DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). Cifras y gestión: Estadísticas de Recaudo de los tributos administrados por la DIAN.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto Lei Federal 2.224 de 1940. Disponível em: <<http://bit.ly/389mQxx>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- _____. (1962) Lei Federal 4.191 de 1962. Disponível em: <<http://bit.ly/34U3URd>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, DGI (Direção Geral Impositiva). Datos y series estadísticas, 2019. Disponível em: <<https://www.dgi.gub.uy>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- RISTEA, L.; TRANDAFIR, A. Wealth Tax Within Europe in the Context of a Possible Implementation in Romania: the existing Wealth Tax and its decline in Europe. *Annals of the University of Petroșani, Economics* 10 (2) 299-306. Bucareste: University of Petroșani, 2010.
- RUDNICK, R.S.; GORDON, R.K. Taxation of Wealth. In: THURONYI, V. (ed). Tax Law Design and Drafting (1). IMF (Chapter 10), 1996.
- SAEZ, E; ZUCMAN, G. *How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature*. (mimeo), 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2sPc4fI>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- SEIM, D. “Behavioral Responses to an Annual Wealth Tax: Evidence from Sweden”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 2017, p. 395-421.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2016, Exercício 2017. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Fazenda. Brasília, 2017.
- ZUCMAN, G. *The Hidden Wealth of Nations*. University of Chicago Press, 2015.

Parte II
Temas Gerais do Brasil

Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida?

*Marcio Pochmann*¹

Introdução

A sociedade brasileira segue estruturalmente autoritária e significativamente desigual, hierárquica e violenta, apresentando-se, neste primeiro quartel do século XXI, ainda reacionária, sobretudo, em relação à majoritária parcela dos pauperizados. Mesmo durante os três principais movimentos históricos de modernização do capitalismo tardio, quando prevaleceu alteração profunda na trajetória da sociedade movida por forças progressistas de cada época, houve inegável enquadramento conservador e opressivo por parte dos grupos socioeconômicos dominantes.

A começar pelo primeiro movimento de modernização nacional gerado pelo impulso reformador dos abolicionistas na substituição do trabalho escravo pela formação competitiva da sociedade de classes, em pleno capitalismo nascente. A oposição da elite agrarista dirigente adotou como saída para o atraso brasileiro, o projeto de branqueamento da sociedade impulsionado por intensa imigração europeia que excluiu a majoritária população não branca das melhores ocupações entre as décadas de 1880 a 1920².

¹ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas.

² Para servir à escravidão, o Brasil foi a região do mundo que mais recebeu negros retirados do continente africano pelo comércio de viventes entre os séculos XVI e XIX. Com a abolição da

No segundo movimento modernizador nacional, a Revolução de 1930 liderada pelo tenentismo favoreceu a substituição do primitivismo agrarista por agenda transformista na passagem para sociedade urbana e industrial. Mas o bloqueio às reformas clássicas do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social) entre as décadas de 1930 e 1980 permitiu que a intensa expansão econômica fosse selvagem e reprodutora do próprio subdesenvolvimento que originalmente buscava ser superado³.

Por fim, o movimento de redemocratização nacional estabelecido em torno da Constituição Federal de 1988 convergiu na construção do Estado de bem-estar social enquanto amplo e profundo conjunto de ações inclusivas no interior da sociedade de serviços em formação. Após quase três décadas de “mais idas do que vindas”, o ainda inconcluso Estado de bem-estar social foi ferido de morte por regressão autoritária imposta por golpe de Estado, em 2016, sob o pretexto de equilibrar as finanças governamentais mediante a exclusão de pobres do orçamento público⁴.

escravatura, os governos da República Velha (1889-1930) patrocinaram amplamente a imigração branca como estímulo ao desaparecimento cultural e genético da raça negra, identificada como “inferior” pela ideologia do branqueamento assentada no “racismo científico” e na teoria de Darwin da seleção natural. Entre os anos de 1872 e 1940, dados censitários indicam a redução na participação relativa da população não branca de cerca de dois terços dos brasileiros para levemente acima de um terço. Mais detalhes em: DÁVILA, J. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil 1917-1945*. São Paulo: UNESP, 2006; *Preto no Branco: Raça e Nacionalidade no Pensamento Brasileiro (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

³ As resistências às reformas democráticas no interior do capitalismo brasileiro seguiram permanentes ao longo do tempo, como a presença do racismo e de organizações nazifascistas. Apesar de conter a segunda maior população negra do mundo, após a Nigéria, o racismo se manteve ativo tendo o país registrado entre 1928 e 1938, por exemplo, o maior Partido Nazista, depois da Alemanha, com 2,9 mil filiados e muitos simpatizantes das ideias de superioridade racial. O estado de São Paulo contabilizou o maior número de adeptos, seguido de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná. Passados 80 anos, o Brasil tinha, em 2019, mais de três centenas de células neonazistas, sendo o estado de São Paulo com 99 células (28 só na capital), seguido por 69 em Santa Catarina, 66 no Paraná e 47 no Rio Grande do Sul. Mais informações em: DIAS, A. *Observando o ódio: entre uma etnografia do neonazismo e a biografia de David Lane*. Campinas, IFCH/UNICAMP, 2018; CARNEIRO, M. *O antisemitismo na era Vargas: fantasmas de uma geração, 1930-1945*. São Paulo: Perspectiva, 2001; COSTA, S. *Crônica de uma guerra secreta*. São Paulo: Record, 2004; GIMENEZ, D. *Ordem liberal e a questão social no Brasil*. São Paulo: LTr, 2008.

⁴ A inédita explosão da exclusão social que decorre da interrupção na marcha de construção do Estado de bem-estar social associada ao decréscimo econômico e à desestruturação do

Nessa trágica construção histórica, uma espécie de ‘apartheid social’ se constituiu diante de uma minoria integrada ao sistema a se defrontar sistematicamente com multidões crescentes de despossuídos. De maneira geral, a vitalidade econômica e o autoritarismo predominaram na gestão do ‘apartheid social’, tendo em vista o *charme* da mobilidade ascendente intra e intergeracional possibilitada no interior do desenvolvimento capitalismo periférico, ainda que profundamente assimétrico entre classe e frações de classes sociais.

Exemplo disso ocorreu durante a ascensão substancial do país em relação ao mundo. Até a década de 1930, o Brasil não chegava a alcançar 1% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, quando ainda predominava a sociedade agrária. Mas com a passagem para a sociedade urbana e industrial entre as décadas de 1930 e 1970, a participação do país no PIB do mundo foi multiplicada por três vezes.

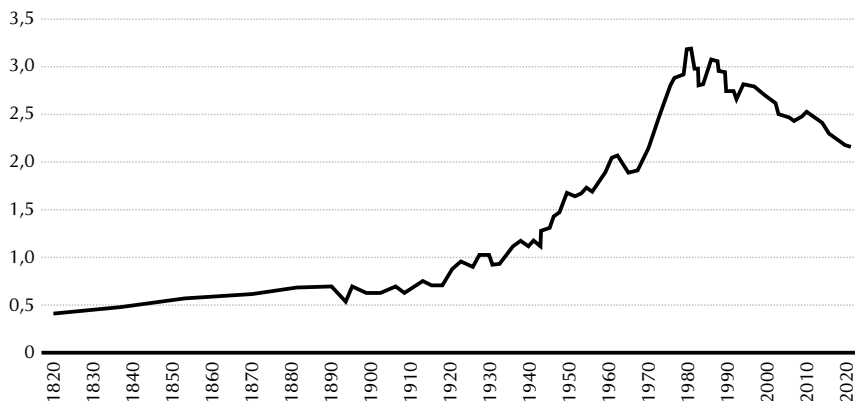
A exuberância econômica nacional transcorreu, todavia, prisioneira da presença dos regimes políticos autoritários que responderam por cerca de dois terços do período compreendido entre os anos de 1930 e 1980. Com isso, o predomínio do padrão despótico de gestão da exclusão social a sufocar as minoritárias experiências democráticas fortemente influenciadas por partidos políticos de base popular como o Partido Trabalhista Brasileiro (1945-1964) e o Partido dos Trabalhadores (1985-2016).

Desde os anos de 1980, contudo, o país passou a transitar antecipadamente para a sociedade de serviços no vácuo da desindustrialização precoce. Nesse contexto, o Brasil perdeu peso relativo no PIB mundial, tendo a segunda década do século XXI registrado participação equivalente a cerca de dois terços da verificada em 1980, o que poderia ser atribuído, em grande medida, ao período de 40 anos (1980-2019) de acúmulo de duas décadas perdidas do ponto de vista econômico (1980 e 2010).

Das duas experimentações da democracia de massa desde a década de 1880, quando o modo de produção capitalista se tornou dominante no país,

mundo do trabalho revela o quanto de igualdade a elite dominante tolera de fato no país. Tal como no início dos anos de 1960, quando o índice Gini da desigualdade de renda era 0,499, superado por golpe de Estado que por 21 anos elevou ao limite a iniquidade social, o Brasil só voltou a repetir o Gini de 0,499, em 2014, na antevéspera do golpe de Estado de 2016 que passou a apontar crescente desigualdade social. Ver mais em: POCHMANN, M. *A desigualdade hereditária: origem e trajetória no Brasil*. Ponta Grossa, Editora Uepg, 2017.

Gráfico 1: Brasil – evolução da participação no Produto Interno Bruto mundial entre 1820 e 2018 (em %)



Fonte: Maddison Project Database 2018 (elaboração própria)

destaca-se nos anos de 1985 e 2016, a vigência de padrão de gestão da exclusão social na Nova República bem distinto da fase populista no período de 1945 a 1964. Com a crise econômica gestada no impasse eleitoral de 2014, o ciclo político da Nova República se esgotou, descortinando o modo autoritário e neoliberal de gestão do ‘apartheid social’, às vésperas do país completar 200 anos da independência nacional.

Diante disso, as páginas seguintes buscam caracterizar a produção e reprodução da exclusão social pela condição brasileira na periferia do capitalismo mundial. Adicionalmente, analisa-se a ascensão da exclusão social ante a interrupção da construção do Estado de bem-estar social desde o esgotamento do ciclo político da Nova República, em 2016.

Panorama de longo prazo da exclusão social no capitalismo periférico

Para um país com significativos constrangimentos à modernização inclusiva, a trajetória capitalista se configurou no Brasil pela apartação de imensas parcelas da sociedade, tendo a gestão da exclusão social fomentada por distintas iniciativas governamentais. Em geral, a vitalidade econômica se mostrou fundamen-

tal, acompanhada, na maior parte do tempo, da ação despótica do Estado para conter massas excluídas ou de parte delas que, em determinados momentos históricos, se opuseram ou até reagiram ao sentido geral do ‘apartheid social’⁵.

No conjunto das 13 décadas de dominância capitalista no Brasil, pode-se constatar a existência de pelo menos três distintas situações de exclusão das massas empobrecidas percebidas paralelamente ao avanço da riqueza nacional. A primeira, quando o capitalismo se instaurou dominante e progrediu avassalador no interior da sociedade agrária, especialmente durante a República Velha.

A segunda situação de exclusão social presente nas décadas de 1930 e 1980 que marcaram a passagem e expansão da sociedade urbana e industrial. Por fim, a terceira situação de exclusão social que se estabeleceu simultaneamente à transição antecipada para a sociedade de serviços desde os anos de 1990, conforme se menciona brevemente a seguir.

Capitalismo nascente e os setores orgânico e inorgânico no velho agrarismo

Identifica-se na década de 1920, quando o Brasil completou o primeiro centenário de sua independência, o efervescente questionamento sobre a questão do atraso nacional. Predominava, até então, certa vinculação ao tema do atraso temporal, posto que a ideologia hegemônica associava à época a predestinação do Brasil de “dar certo” enquanto construção de futuro marcado pela pujança natural⁶.

A inflexão a respeito desta secular percepção de país do futuro emergiu com a Revolução de 1930, que estabeleceu nova consciência acerca do atraso nacional demarcada pela concepção do subdesenvolvimento imposto pela forma de inserção periférica do Brasil no capitalismo mundial. A ascensão da visão crítica ao ilusionismo paradisíaco da pujança natural foi convertida em necessidade de

⁵ Para maiores detalhes, ver: CAMPOS, A. et al. *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004; POCHMANN, M. *A vez dos intocáveis no Brasil*. São Paulo: FPAbramo, 2014; GUERRA, A. et al. *Proprietários: concentração e continuidade*. São Paulo: Cortez, 2009; MORAES, R. ; POCHMANN, M. *Os ricos e poderosos*. São Paulo: FPAbramo, 2019.

⁶ Sobre isso, ver: ZWEIG, S. *Brasil, um país do futuro*. Porto Alegre: L&PM, 2006; SCHWARCZ, L. ; STARLING, H. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Cia das Letras, 2015; CÂNDIDO, A. *Literatura e subdesenvolvimento*. In: *A educação pela noite & outros ensaios*, p. 140-162, São Paulo: Ática, 1989.

reorganizar o país em novas bases a serem constituídas a partir da superação do primitivismo agrarista pelo ingresso na moderna sociedade urbana e industrial.

Mas, para tanto, a nova compreensão acerca da herança do capitalismo nascente relativa à superpopulação que ultrapassava a necessidade média do processo de expansão do capital. Esse excedente que resultou da formação social exposta pela periférica inserção capitalista constituía um vasto setor inorgânico no interior da sociedade agrária situada à margem da economia primário-exportadora que se assentava em extensas lavouras pertencentes aos grandes proprietários rurais.

A transição capitalista do final do século XIX se realizou praticamente sem profunda alteração estrutural na sociedade agrária vigente, permanecendo para os governos da época, a questão social como mais um caso de polícia a ser tratado. De um lado, o setor inorgânico integrado à economia de subsistência marcada pela insuficiência alimentar e destituição do acesso às já escassas políticas públicas para a população nacional, era formado pela multidão majoritariamente não branca, excluída pelo projeto de branqueamento produzido durante a República Velha.

De outro lado, o setor orgânico da sociedade agrária expresso por especial transição para o capitalismo internalizou na classe proprietária dominada pela antiga oligarquia rural, a nascente burguesia urbana (comercial financeira industrial), ambas comprometidas com a organização da exploração econômica em grande escala para a exportação (agrícola e extrativa mineral e vegetal). Na economia organizada para fora, as famílias dos proprietários rurais e do empresariamento dos negócios capitalistas urbanos determinavam – ainda que profundamente desigual no território nacional – a proliferação das massas de miseráveis no interior da estrutura social verticalizada e profundamente autoritária, violenta e hierarquizada⁷.

Com a expansão média anual do Produto Interno Bruto (PIB) por habitante de 0,7% ao ano entre 1890 e 1930, a estratificação ocupacional se

⁷ Mais detalhes em: PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 2008; CHAUI, M. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: FPA-bramo, 2000; IANNI, O. *O pensamento social no Brasil*. São Paulo: Edusc, 2004; MELLO, J. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982; FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

alterou profundamente. Ainda que o trabalho se mantivesse majoritariamente centralizado no meio rural, o seu decréscimo relativo no total dos ocupados foi de 76,3%, em 1872, para 66,7% em 1940.

Nesta fase de construção do mercado de trabalho brasileiro, a taxa de assalariamento saltou de 3,5% do total da força de trabalho, em 1872, para 44,8%, em 1940. Em quase meio século, o capitalismo avançou selvagemmente sobre a regulação do mundo do trabalho imposta pelo predomínio do Estado liberal vigente na República Velha (1889-1930).

No ano de 1900, por exemplo, quase 55% dos ocupados podiam ser classificados nas atividades dos serviços domésticos. Do ponto de vista do capitalismo nascente da época, somente o setor inorgânico, conforme se referia Caio Prado Junior ao contingente à margem da dinâmica de mercado, deveria abrigar próximo de quatro quintos do conjunto da sociedade agrária brasileira, uma vez que o setor orgânico envolvia parcela restrita da população em torno das atividades de grande escala nos meios rural (agrícolas, mineradoras, extrativistas) e urbano (financeiras, comerciais e de transporte) vinculadas às exportações.

Circuitos inferior e superior da urbanização capitalista na sociedade industrial

O impressionante deslocamento de massas humanas do campo para as cidades entre as décadas de 1930 e 1970 representou a urbanização do estoque da pobreza herdado pelo atraso da sociedade agrária. Isso porque a veloz conversão urbana de grande parcela da população em apenas três décadas fez proliferar a centralidade do trabalho assalariado assentada na utopia da cidadania regulada⁸.

Ainda que restrito e sempre controlado pelo Estado, o assalariamento formal se constituiu no requisito fundante da passagem da cidadania abstrata do liberalismo da República Velha para a concretude da cidadania regulada pela corpora-

⁸ A perspectiva da sociedade salarial e da cidadania regulada encontra-se em: SANTOS, W. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987. PAOLI, M. *Os trabalhadores urbanos na fala dos outros*. In: LOPES, J. (org.) *Cultura e identidade operária*. Rio de Janeiro: UFRJ/MN/MZ, 1987; CARDOSO, A. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: FGV, 2010; POCHMANN, M. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.

tiva estratificação ocupacional do emprego salarial no interior da sociedade urbana e industrial. Assim, o processo de inclusão social previa o reconhecimento das ocupações em legislação apropriada, cuja extensão da cidadania se estabelecia por regulamentação de novas ocupações enquanto identidade, pertencimento aos direitos sociais e trabalhistas e definição da categoria profissional.

A relação dos direitos de cidadania com a estratificação ocupacional gerou a exclusão dos ativos ocupados ou não devido à ausência de legislação apropriada, sendo cada vez mais identificada à marginalidade e informalidade de subcidadãos⁹. Neste caso, a incorporação capitalista provida ao longo do ciclo da industrialização nacional operou na forma de dois circuitos produtivos distintos, porém complementares, dependentes e funcionais no interior do processo de urbanização periférica¹⁰.

Por um lado, o circuito superior a reunir o conjunto das atividades mais dinâmicas da sociedade urbana e industrial associadas às grandes e médias empresas estabelecidas na infraestrutura, produção e circulação capitalista. Por outro, o circuito inferior compreendido por micro e pequenos negócios, em geral promotores das condições de reprodução da pobreza através da organização simples, reduzida aplicação de capital, intensivo em mão de obra e contido e insuficiente rendimento¹¹.

No contexto do acelerado crescimento econômico que permitiu a expansão média anual de 3,3% do PIB per capita entre os anos de 1930 e 1980, a

⁹ Sobre isso ver em: KOWARICK, L. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975; PAOLI, M. *Desenvolvimento e marginalidade*. São Paulo: Pioneira, 1974; PRANDI, J. *O trabalhador por conta própria sob o capital*. São Paulo: Símbolo, 1978; NUM, J. *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y massa marginal*. *Revista Latinoamericana de Sociología*, v. 5, n. 2, jul, 1965; QUIJANO, A. *La economía popular y sus caminos em América Latina*. Lima: M. Azul, 1998.

¹⁰ Para maiores detalhes, ver: VAINER, C. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000; SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada*. São Paulo: Nobel, 1990; OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. *Cadernos CEBRAP*, n. 2, São Paulo, 1972; MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

¹¹ Para a literatura especializada, ver: SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2008; BRITO, L. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 3, n. 1, 2017; CATAIA, M. ; SILVA, S. *Considerações sobre a teoria dos dois circuitos da economia urbana na atualidade*. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 3, n. 1, 2013.

taxa de ocupação urbana foi multiplicada por 1,9 vezes, saltando de 37,5% no total dos postos de trabalho de 1940 para 69,9% no de 1980. Simultaneamente, a taxa de assalariamento passou de quase 45% da força de trabalho, em 1940, para 64%, em 1989, o que significou o crescimento acumulado de mais de 44% em cinco décadas.

Com isso, o circuito superior do capitalismo foi multiplicado por quase quatro vezes em 40 anos. Entre 1940 e 1989, por exemplo, a ocupação pertencente ao circuito superior passou de quase 13% da força de trabalho para próxima de 49,1%, com elevação acumulada de 288%.

Mesmo que extremamente dinâmico, o processo de incorporação capitalista na sociedade urbana e industrial expressou a singularidade da urbanização periférica. O circuito inferior do sistema produtivo que de majoritariamente dominante na década de 1940 decresceu para ligeiramente abaixo da metade do total da população ocupada, manteve – 40 anos depois – o formato das atividades laborais de acesso à renda dos não incorporados ao circuito superior da economia e, portanto, excluídos da cidadania regulada que tinha como requisito a centralidade no trabalho salarial regulamentado.

Estado de bem-estar social e a gestão da exclusão capitalista na sociedade de serviços

Ao final da década de 1980, quando as bases do Estado de bem-estar social, necessárias para a superação da condição de cidadania regulada, foram instaladas pela Constituição Federal de 1988, o Brasil começou a perder a centralidade do trabalho salarial comprometida pela inserção subordinada e passiva na globalização neoliberal. Com isso, o ingresso na sociedade de serviços antecipado pela desindustrialização precoce passou a estar associado à semiestagnação do PIB per capita em apenas 0,6% como média anual, tendo a economia nacional registrado duas décadas perdidas (de 1980 e de 2010) em 40 anos contados desde 1980.

Não obstante a ausência do dinamismo econômico, o processo de inclusão social foi crescente, ainda que não mais representado pela difusão do assalariamento e sua formalização, conforme verificado desde a instauração do capitalismo no antigo agrarismo e, sobretudo, na sociedade urbana e industrial. Isso porque a taxa de assalariamento decresceu 7,7% (-0,2% ao ano, em média)

entre os anos de 1989 e 2019, com o emprego assalariado declinado de 64% da força de trabalho para 59,1% no mesmo período de tempo.

Se considerado o assalariamento formal, o decréscimo acumulado foi de 15,9% (-0,5% ao ano, em média), pois diminuiu de 49,1% do total da força de trabalho, em 1989, para 41,3%, em 2019. Em função disso, as ocupações não assalariadas, que registravam perdas de participação relativas desde o levantamento censitário de 1872, encontraram, pela primeira vez, aumento no total dos ocupados a partir da década de 1990. Em 2019, por exemplo, as ocupações não assalariadas representaram quase 41% do total da força de trabalho ocupada, ou seja, 20,3% acima do verificado em 1989.

Constatou-se, além da diminuição contínua dos postos de trabalho do setor primário da economia, o ineditismo da queda relativa das ocupações pertencentes ao setor secundário (indústria de transformação e construção civil). Em compensação, o avanço significativo da terciarização econômica refletiu-se tanto na terceirização das ocupações pertencentes ao trabalho material dos setores primário e secundário, como nas inovações organizacionais e de gestão patronal no uso mais flexível da força de trabalho, com desregulamentação das relações de trabalho e proliferação das formas de autoemprego¹².

Com isso, a tendência da concentração dos postos de trabalho na base da pirâmide social e da redução relativa dos empregos de classe média assalariada *vis-à-vis* à classe média proprietária (pequenos negócios, microempreendedores individuais, pejetização das ocupações de consultores, autônomos e outros). Ao se adotar o valor fixo do mínimo nacional como critério de comparação, nota-se que no ano de 2019, por exemplo, quase 72% das ocupações no Brasil recebiam até 2 salários mínimos mensais (68,5% em 1989), enquanto os postos de trabalho com rendimentos de 2,1 a 5 salários mínimos mensais (sm) representavam menos de 21% do total dos ocupados (22,1% em 1989) e o segmento com maior rendimento (acima de 5 sm) era inferior a 8% de todos os postos de trabalho (9,8% em 1989).

Nesse sentido que o movimento de achatamento dos rendimentos entre os ocupados da base da pirâmide social transcorreu simultaneamente à expansão

¹² Maior reflexão em: ANTUNES, R. *O privilégio da servidão. O novo proletariado dos serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018; BRAGA, R.A. *A política do precariado*. São Paulo: Boitempo, 2012; POCHMANN, M. *A superterceirização do trabalho*. São Paulo: LTr, 2008.

relativa do setor terciário e ao decréscimo relativo dos setores primário e secundário da economia. Ao contrário do passado, quando a força de trabalho assalariada sem carteira de trabalho ou de ocupação não assalariada engajava-se na perspectiva do emprego formal (acesso aos direitos sociais e trabalhistas e garantia de identidade e pertencimento à representação de interesses no interior da estrutura corporativa), passou a prevalecer o aprofundamento da informalidade, sem identidade, pertencimento e cada vez mais disfuncional à dinâmica capitalista, ao contrário da massa de empobrecidos vigentes durante a época da industrialização nacional¹³.

Diante do deslocamento da centralidade do trabalho industrial para a de serviços, com a desestruturação do mundo do trabalho regulamentado e a perda da perspectiva salarial e da insegurança social, a construção do Estado de bem-estar social tornou-se o principal e o mais importante mecanismo de inclusão social. Para tanto, as transformações organizacionais e funcionais nas três esferas da federação (União, estados e municípios) foram fundamentais, com a elevação do gasto social em relação ao PIB de 71,4% (de 14%, em 1988, para 24%, em 2014) e do número de servidores públicos de 5,7 milhões (12,6% dos ocupados) para 11,1 milhões (11,6% dos ocupados) desde a Constituição Federal.

Com isso, o curso de construção do Estado de bem-estar social possibilitou a multiplicação por quase sete vezes do contingente de pessoas atendidas por diversas modalidades de transferência direta de renda em menos de três décadas. No ano de 2014, por exemplo, 80,6 milhões de brasileiros (39,8% da população) eram beneficiados pelas políticas de garantia dos rendimentos (previdência, assistência social e trabalho e renda), enquanto em 1988 eram 11,7 milhões de pessoas (8,1% da população)¹⁴.

¹³ Sobre a disfuncionalidade atual do excedente da força de trabalho à dinâmica capitalista ver: CALIXTRE, A. *A condição informal: reflexões sobre o processo de informalidade no Brasil contemporâneo*. Campinas; IE/UNICAMP, 2011; POCHMANN, M. *A vez dos intocáveis*. São Paulo: FPAbramo, 2014; MORAES, R.; POCHMANN, M. *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI*. São Paulo: FPAbramo, 2017.

¹⁴ Sobre as informações quantitativas ver: MATTOS, F. *Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 91-122, jun. 2015; CASTRO, J. *Política social no Brasil. TD da Anfip*, n. 1, 2018; CARDOSO JR, J. (org.) *Burocracia e ocupação no setor público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011; POCHMANN, M. *Subdesenvolvimento e trabalho*. São Paulo: LTr, 2013.

Para, além disso, a organização e expansão do conjunto de ações voltadas à regulação e garantia da oferta de bens e serviços no âmbito da saúde, educação, desenvolvimento urbano e agrário, entre outras áreas de intervenção pública, não deixam dúvidas a respeito de quanto a construção do Estado de bem-estar social avançou no país. Sua abrangência e capacidade de operar em meio a multidões de empobrecidos contribuíram para disfarçar o curso da decadência nacional mediante a semiestagnação proveniente da desindustrialização precoce e da passagem antecipada para a sociedade de serviços¹⁵.

Impasse político: Estado de bem-estar social ou conversão privada de oferta via mercado na transição capitalista para a sociedade de serviços

Em mais de três décadas que perpassaram por distintos governos ao longo do ciclo político da Nova República (1985-2016), o sentido geral da apartação social presente desde o ingresso brasileiro tardio ao capitalismo sofreu inquestionável inflexão por força da construção do Estado de bem-estar social. Mas o impasse eleitoral de 2014 levou ao rompimento do ciclo político democrático e lançou a país na mais profunda e longeva crise econômica receitada pelo neoliberalismo, cujos efeitos destrutivos sobre a construção do Estado de bem-estar social não tardaram a se manifestarem.

Assim, o vigoroso processo de crescente inclusão social das massas empobrecidas no orçamento do governo federal, por ordem da construção do Estado de bem-estar social, teve profunda reação negativa de ricos e poderosos. Tanto assim

¹⁵ Maiores abordagens em: ARRETCHE, M. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. BIB, n. 39, p. 3-40, 1995; CASTRO, J. *Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade*. Campinas. V.21, p. 1011-1042, dez, 2012; DELGADO, G.; THEODORO, M. *Desenvolvimento e Política Social*. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, IPEA. 2005. DRAIBE, S.; AURELIANO, L. *A especificidade do Welfare State Brasileiro*. In: *A Política Social em Tempo de Crise*. Brasília: MPAS-CEPAL, 1989; FAGNANI, E. *Política Social e Pactos Conservadores no Brasil. Economia e Sociedade*. Campinas, v. 8: p. 183-238, abr. 1997; SPOSATI, A. *Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília, Unesco-Mds, 2009; POCHMANN, M. *O desafio da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Publisher, 2004; KERSTENETZKY, C. *O Estado de bem estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

que a tese recorrente do “caos fiscal imposto a ferro e fogo pelos porta-vozes midiáticos do dinheiro” somente encontra solução nas reformas que visaram bloquear as portas do acesso aos pobres nos recursos públicos (legislação do teto dos gastos públicos, da flexibilização das leis do trabalho, do comprometimento restritivo da previdência pública, da tributária que isenta privilegiados e ricos e outras).

O esvaziamento do papel do Estado de bem-estar social e a regressão socioeconômica no país se expressaram distintamente no território nacional, especialmente no desempenho econômico dos municípios desde 2014. Somente nos anos mais graves da recessão nacional (2015-16), cuja queda acumulada do PIB foi superior a 7%, identificou-se que 50,1% dos municípios no país (28% do PIB nacional e 29,8% da população) tiveram desempenho positivo nas suas economias locais.

Dessa parcela com elevação da produção no território nacional, constata-se ainda que 15,2% dos municípios (16,8% do PIB nacional e 14,3% da população) apresentaram crescimento econômico acima de 6% ao ano. Por outro lado, 49,9% da totalidade dos municípios, representando 72% do PIB nacional e 70,2% do total dos brasileiros, conviveram a gravidade da recessão econômica entre os anos de 2015 e 2016.

Diante disso, compreende-se como o Brasil passou a consolidar o quadro geral de fragmentação da economia no território nacional. O reaparecimento de enclaves econômicos localmente determinados que se movem indiferentemente ao que ocorre no conjunto da nação, aponta para a formação do cenário de “ilhas regionais de expansão rodeadas pela regressão de outras”.

O abandono da industrialização segue acompanhado pela ampliação da heterogeneidade territorial permeado por desempenhos diversos das economias locais. Em geral, grande parte delas encontra-se sem capacidade de articular e integrar-se ao todo do país, conforme vigorava durante o passado dos ciclos econômicos antecedentes da Revolução de 1930.

Com a adoção do receituário neoliberal de aprofundamento da fuga da indústria, a possibilidade de novo ciclo de crescimento econômico sustentável tornou-se cada vez mais distante. Ao mesmo tempo difunde-se a ideologia da meritocracia assentada no empreendedorismo individual a estimular a conversão do trabalhador em empresário de si próprio em atividades extensivas como a prestação de serviços.

A dominância da concorrência exposta em escala individual extremada tem sido valorizada pelos governos neoliberais como forma de descolar a necessidade do Estado, cabendo a cada um negociar no mercado a venda de serviços multifuncionais. Assim, as exigências de competitividade individual reforçariam as providências de dispor ativos próprios, como o certificado de formação (diploma educacional) e comprovantes de seguros na saúde, assistência e previdência social, não mais incorporado ao contrato formal de trabalho salarial entre empregado e empregador.

Diferentemente do programa neoliberal da “era dos Fernandes” (Collor, 1990-1992, e Cardoso, 1995-2002), quando o foco recaiu na privatização do Estado, os governos desde o golpe de Estado de 2016 concentram-se na privatização dos direitos sociais e trabalhistas. Nesse sentido, a restrição e o esgotamento dos serviços públicos, inicialmente por sua asfixia orçamentária, propulsora do rápido rebaixamento da oferta e sua qualidade, e, na sequência, sua privatização, abririam a oportunidade para nova modalidade de expansão capitalista fundamentada no empreendedorismo dominante na sociedade de serviços.

Com isso, o acelerado descompasso entre a internacionalização do padrão de consumo cada vez mais excludente das massas empobrecidas e a especialização da estrutura produtiva dependente do extrativismo mineral e vegetal, acompanhado do maior barateamento possível do custo da mão de obra. Sinal disso pode ser traduzido nas informações a respeito da expansão recente da subutilização da força de trabalho no Brasil.

Atualmente, a subutilização do trabalho que atinge um a cada quatro brasileiros. Era apenas um pouco mais de um sétimo da força de trabalho no ano de 2014. Com isso, o Brasil que representava 5,3% do total de trabalhadores subutilizados no mundo, em 2014, passou a responder por 9% em 2019, segundo a Organização Internacional do Trabalho.

Ainda que o desemprego aberto possa ser mais evidente enquanto evidência do problema social de um país sem vigor econômico, a subutilização do trabalho tende a revelar a reorganização do processo de trabalho, não mais associado à estrutura produtiva, mas ao dinamismo do consumista. Ao contrário do posto de trabalho até então relacionado à atividade de vender o que era produzido (economia pela demanda), passa a ser privilegiada a ocupação que pertence ao ato de fazer fundamentalmente o que pode ser vendido (economia pela oferta).

Por isso, a subutilização do trabalho revela o subemprego relacionado ao tempo, pois referente à menor jornada possível em termos de acesso a ganhos de rendimentos que busquem superar a linha de pobreza. Da mesma forma, a força de trabalho potencial, que embora afastada marginalmente da atividade por desalento, por exemplo, permanece a disposição para o trabalho, como na situação de contratação intermitente (*on-demand*).

Na outrora sociedade urbana e industrial, a condição original de cidadania regulada era portadora de direitos sociais e trabalhistas seletivamente garantidos pelo Estado na forma de inserção produtiva (emprego assalariados formal). Mas com a desindustrialização e a passagem antecipada para a sociedade de serviços, coube ao Estado de bem-estar social em construção desde a Constituição de 1988 incorporar parcela crescente da população sobrando e disfuncional às necessidades do capital submetido à semiestagnação.

A partir de 2016, com o golpe de Estado e a prevalência da regressão econômica e social acompanhada do desmonte do Estado de bem-estar social, a inserção na relação de prestação de serviços resta como a principal ocupação. Ao mesmo tempo, transforma-se no elemento de legitimação da cidadania, cada vez mais demarcada pela privatização dos direitos sociais e trabalhistas protagonizados pela ditadura das forças de mercado.

Nesse sentido que os grandes perdedores do golpismo recente têm sido os setores industriais e micro e pequenas empresas do terciário expostos ao acirramento da competição forçado no mercado interno de consumo mais apequenado. O abandono das fontes endógenas de expansão econômica resulta na conveniência da desocupação em massa, inclusive nos segmentos de maior escolaridade, cujas taxas de desemprego alcançam cerca de um terço para mestres e um quarto para doutores.

Decorre disso a paradoxal fuga de cérebros de parcela da mão de obra subjugada pelo mercado de trabalho profundamente deprimido, justamente no país caracterizado por ampla população de reduzida escolaridade. As ocupações que restam nas atividades legais da economia são, em geral, precarizadas pela ausência da contratação formal, inseguras contratualmente, com jornada de trabalho instável e contida remuneração.

Para um país que já supera um terço de sua mão de obra na condição autônoma, o que o coloca entre os três maiores em concentração desse tipo de

ocupação no mundo em termos relativos, acresce ainda destacar a existência aproximada de mais de 6 milhões de trabalhadores vinculados às atividades de plataformas do tipo Uber, IFood, 99, Rappie outros. Somente na cidade de São Paulo assume o primeiro posto do mundo em termos de concentração absoluta de trabalhadores vinculados a aplicativos como o da Uber.

Por outro lado, o Brasil mantém em alta o trabalho da prestação de serviços às famílias de maior poder aquisitivo. Como resquício do passado escravista, das ligações diretas do trabalho escravo no interior da Casa Grande, o país registra um contingente de mais de 7 milhões de ocupações domésticas, o que representa o maior contingente do mundo associado ao exercício dessa atividade laboral.

Nas atividades ilegais, a economia brasileira tem proliferado, embora as informações empíricas sejam de frágil comprovação, por pressuposto. Mas no âmbito da contravenção, corrupção e ilegalidades em geral, as ocupações em ampliação seguem consideradas informais tanto as remuneradas como as sem monetização, sustentando a sobrevivência de crescentes massas sobrando aos interesses do capital improdutivo e financeirizado brasileiro.

De certa forma, parece alterar o aprendizado deixado pelo professor Francisco de Oliveira que no seu livro *Crítica à razão dualista, o ornitorrinco*, que tratou sobre o capitalismo no Brasil ao combinar o moderno com o atraso e descreveu com perfeição a funcionalidade da informalidade das massas empobrecidas ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro ao longo do século XX¹⁶. Mas esse padrão tupiniquim de superexploração da força de trabalho estendido pela industrialização nacional ficou para trás, pois com os governos do após golpismo de 2016, o modelo de capitalismo possível passou a ser aquele que descarta 40% e mais da população, justamente aquela parcela que se integrava até pouco tempo no emprego destruído pela recessão e pela desregulamentação neoliberal ou ainda na garantia de rendimentos atribuída ao Estado de bem-estar social, cada vez mais desmontada pelo ideário da austeridade fiscal.

Diante de tantos perdedores, a manutenção de políticas neoliberais, privatistas e pró-mercado subordinados à lógica internacional seria impossível, não fossem seus ganhadores a alimentar o poder político e midiático. Nesse sentido, os grandes grupos econômicos a explorar a agropecuária e extrativismo mineral

¹⁶ OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Cebrap, 1972.

e vegetal para a exportação, bem como as empresas fortemente concentradas e transnacionalizadas associadas à redução de custos de produção pela retirada de direitos sociais e trabalhistas e desonerações fiscais e subsídios financeiros.

Mesmo com a trajetória regressiva da economia brasileira desde 2015, o setor financeiro seguiu cada vez mais poderoso, operando com lucros extraordinários. A contenção do total do crédito público e privado para as atividades produtivas se mostrou compatível com a amplitude da financeirização improdutiva, alimentada pelo sistema de dívidas que torna o endividamento público, as políticas de austeridade fiscais e a interrupção do Estado de bem-estar social vassalagem dos interesses diretos dos ganhadores prioritários dos governos do pós-golpismo de 2016.

Ao mesmo tempo, a elevação na desigualdade de renda que se apresenta explosiva após 2014, com aumento no índice de Gini. Nesse período em referência, a economia decresceu 0,8% como média anual e o PIB per capita acompanhou a queda média de 1,5% ao ano.

Em sequência, a taxa de pobreza cresceu ao ritmo de 10,4% como média anual, enquanto a taxa de desemprego aumentou 20,1% ao ano, na média dos anos de 2015 a 2019. Para esse período de tempo, o emprego formal decaiu 1,6% como média ao ano, enquanto a taxa média de inflação foi decadente, pois passou de 6,4%, em 2014, para menos de 4% em 2019.

No cenário da sociedade de serviços que avança sem base organizativa e representativa, termina sendo submetida ao resgate das práticas da violência, cada vez mais aprimoradas desde a época das antigas picotas. Para um país que já detém a terceira maior população carcerária do mundo e responde por 14% da totalidade das mortes violentas do planeta, a emergência de governos brutalizados e insensíveis à civilidade não parece mais amedrontar instituições e defensores de um mínimo padrão de justiça pública.

Assim, a massa empobrecida na sociedade de serviços em formação adiciona-se às herdadas tanto do antigo agrarismo como da até há pouco industrial, submetida ao descarte contínuo decorrente do abandono dos direitos sociais e trabalhistas do assalariamento formal e desmonte do Estado de bem-estar social. Para todas elas, contudo, ampliam-se as práticas pretéritas aprimoradas da violência estatal na gestão da pobreza brasileira em disputa pela ação das igrejas e das milícias e crime organizado.

Dessa forma, as condições históricas pelas quais a trajetória do ‘apartheid social’ se expressou por uma minoria integrada ao sistema a se defrontar sistematicamente com multidões crescentes de despossuídos foram novamente retomadas. Segue-se, portanto, o aprofundamento de uma economia assentada nos baixos rendimentos, compatíveis crescentemente com a situação de pobres ocupados, em geral no trabalho precário e informal.

Entre os anos de 1981 e 2004, por exemplo, a taxa de desocupação dos pobres subiu 5%, tendo decrescido 10,4% entre 2004 e 2014 e voltado a aumentar em 9,6% de 2014 a 2019. Ao se comparar a evolução da estrutura familiar entre os anos de 1981 e 2014, por exemplo, percebem-se como as principais modificações em termos de mobilidade ascendente transcorreram na base da pirâmide social, com queda significativa entre as parcelas consideradas miseráveis e pobres¹⁷.

Enquanto em 2014, os miseráveis e pobres respondiam por menos de 29% das famílias, em 1981 concentravam 42% do total. Nesse mesmo período de tempo, a parcela classificada como classe média-média e alta passou de 21,4% para 23,1% no total das famílias, acompanhada da ampliação dos segmentos situados na condição de pobres intermediários que saltou de 36,1% para 44,5%.

Atualmente, prestes a completar 200 anos de sua independência, o Brasil se apresenta cada vez mais diferente em termos populacionais, cujos efeitos decorrentes da interrupção da construção do Estado de bem-estar tendem a ser mais agravadas. Se nas duas décadas finais de século passado, o país registrou o maior salto populacional com aumento de 44% no número de habitantes, as duas décadas iniciais do século atual registram crescimento demográfico de somente 22%, exatamente a metade.

Com isso, a desaceleração incremental na população brasileira, prevista de apenas 7,5% para as décadas de 2020 a 2040. Conforme projeções demográficas, o país deverá experimentar entre os anos de 2040 e 2060 algo até então inédito, como o decréscimo do tamanho absoluto de sua população em cerca de 4,3%.

Outro aspecto importante encontra-se na continuidade da queda na proporção de homens em relação às mulheres. Até 1988, por exemplo, os homens

¹⁷ A respeito disso, ver: QUADROS, W. *A profundidade da crise social*. TD. 361. IE/UNICAMP, 2019.

eram a maioria da população (71,94 milhões ante 71,91 milhões de mulheres), quando passaram a ser minoritários, como no ano 2000, em que foram ultrapassados por 1,1 milhões de mulheres e, em 2060, espera-se que poderá haver quase 6 milhões a mais de mulheres em relação ao contingente masculino.

Em grande medida, esse conjunto de alterações demográficas resulta na queda da taxa de fecundidade, sobretudo com a baixa na quantidade de filhos por mulheres. No ano 2018, por exemplo, a mulher em idade reprodutiva detinha, em média, 1,7 filhos, abaixo da taxa de reposição estimada em 2,2 crianças por mulher. Para o ano de 2034, a taxa de fecundidade deve ser estabilizar em 1,5 filhos por mulher.

Se comparar a taxa de fecundidade de 2018 com a do ano 2000 (2,39 filhos por mulher), a queda no número de filhos por mulher foi de 28,9% e se levar em conta a do ano de 1980 (4,12 filhos por mulher), a redução foi de 58,7%. Enquanto as mulheres de 15 a 19 anos constituem o único segmento etário que elevou a taxa de fecundidade (de 0,08 filhos por mulher para 0,09), os demais grupos etários reduziram a quantidade de filhos, com queda de 42,8% na faixa de 25 a 29 anos, de 50% de 30 a 34 anos.

Por outro lado, há destaque da expansão na esperança de vida ao nascer. Entre 1980 e 2000, por exemplo, a expectativa de vida saltou de 62,6 anos para 69,9 anos, o que representou o acréscimo de 7,2 anos em média, ou seja, aumento acumulado de 11,1% em 20 anos.

Em 2018, a esperança de vida alcançou 76,3 anos em média (6,4 anos a mais que em 2000) e para o ano de 2060 espera-se alcançar 81,2 anos. Comparativamente com o ano de 1980, a população brasileira em 2060 poderá ter, em média, 18,6 anos a mais de esperança de vida ao nascer.

O envelhecimento da população brasileira vem acompanhado da redução absoluta e relativa do segmento de menor idade no conjunto da população. No ano de 1986, por exemplo, eram 18,5 milhões de crianças de idade de 0 a 4 anos, mas que terminou sendo reduzido para 17,3 milhões em 2000 e para 14,8 milhões em 2018. No ano de 2060, a faixa etária de 0 a 4 anos poderá ser de apenas 10,8 milhões, o que equivalerá a 4,7% da população total ante 7,1% de 2018.

Por isso, ao se considerar a evolução da população com 60 anos e mais, percebe-se a profunda mudança na composição etária dos brasileiros. Se no

ano de 1980 era de 5,9% a participação relativa do segmento etário de 60 anos e mais no total da população, no ano 2000 passou para 8,6% até alcançar 13,4% no ano de 2018. Para o ano de 2060, o IBGE estima em 32,2% dos brasileiros terão 60 anos e mais de idade.

Diante dessa significativa transição demográfica em meio ao processo de descarte social encadeado com o avanço da sociedade de serviços, o futuro da nação encontra-se profundamente ameaçado. Pela dinâmica dominante nos atuais governantes, o curtoprazismo segue em evidência a tal ponto do desmonte do Estado de bem-estar social comprometer qualquer possibilidade de recuperação e elevação do padrão de vida do conjunto dos brasileiros.

Considerações finais

O modelo de incorporação social institucionalizado a partir da década de 1930 no Brasil se viabilizou na forma do corporativismo que apesar de suas diversas deficiências contribuiu para promover identidade coletiva em torno da perspectiva do Estado-nação. Nesses termos, conseguiu constituir um corpo orgânico de dimensão nacional, capaz de alcançar o consentimento político para agregar o conjunto de interesses particularizados, sem recuar substancialmente a estrutura de privilégios no interior da sociedade urbana e industrial.

Embora a perspectiva de construção do Estado de bem-estar social tenha aberto inédito processo de inclusão social desde a transição para democracia na década de 1980, houve distintas iniciativas governamentais durante o ciclo político da Nova república. Na “Era dos Fernandes” (Collor, 1990-92; Cardoso, 1995-2002), por exemplo, o compromisso emitido de “*virar a página do getulismo*” impôs ao corporativismo inegável inflexão.

Entre 2003 e 2014, a retomada do projeto de desenvolvimento nacional, com a crescente inclusão dos pobres no interior da sociedade somente foi detida com o golpe de Estado em 2016. Assim, a lógica da sobrevivência enquanto principal objetivo de vida das multidões no país passou a predominar diante da crescente escassez da oferta de bens e serviços públicos motivada pela obstrução ao Estado de bem-estar social .

Em alternativa às iniciativas anteriores de natureza desenvolvimentista de integração social, expandiram-se ações geralmente à margem do Estado como

aquelas de inspiração, sobretudo religiosas, bem como as corporações leigas associadas ao crime organizado e às milícias. Com o abandono crescente do acolhimento dos interesses públicos e o avanço da miséria avassaladora e desigualdade explosiva, emergiu a nova lógica neoliberal da sociedade do descarte social.

A decadência atual imposta à estrutura social herdada do breve período de construção do Estado de bem-estar social fragiliza identidades dos diferentes segmentos sociais, gerando desintegração de normas de convivência sociais. A emergência do estado de anomia social que desmonta o padrão de integração anterior termina por eleger a violência e a força da coerção apregoada pelo extremismo ideológico de direita a sustentar – a qualquer custo – o projeto neoliberal de sociedade do descarte.

Quanto mais as iniciativas na esfera privada são estimuladas, menos substituem ou compensam à retirada do Estado. Na ausência do crescimento econômico e o avanço do descarte social, a estrutura social desmobiliza-se e as esperanças de um futuro melhor distanciam-se, abrigando espaço maior para a organização das massas empobrecidas pelas igrejas e crime organizado acrescido das milícias.

Exemplo disso transcorre na temática da segurança que através da privatização dos espaços públicos e do pagamento direto por segurança não pública estimulou a generalização do emprego de agentes privados. Em 2019, por exemplo, o Brasil registrou 1,7 milhões de agentes privados de segurança, significando 2,1 vezes mais o que o registrado em 1990.

A antiga relação de 1,5 agente privado para cada 1 agente público constatada em 1990 passou a ser de 3 agentes privados a cada 1 agente público atualmente. Em paralelo, a população carcerária no Brasil saltou de 90 mil presos em 1990 para 820 mil presos em 2019, representando a multiplicação em 9,1 vezes da população carcerária no mesmo período de tempo, enquanto cerca de 14% dos homicídios ocorridos no mundo a cada ano seguem ocorrendo no território nacional.

Assiste-se, por fim, a emergência do Estado policial a conter o risco da insurgência das multidões empobrecidas, crescentemente instrumentalizadas tanto por igrejas como crime organizado e milícias, inclusive inseridas no funcionamento do interior da administração pública e no sistema político. O desmonte do Estado de bem-estar social nas atuais circunstâncias de avançada

desindustrialização e desarticulação da centralidade do trabalho assalariado na sociedade de serviços tende a expressar o quanto parcelas de brasileiros empobrecidos tornam-se descartáveis e disfuncionais ao modo capitalista de desenvolvimento neste início do segundo quarto do século XXI.

Para onde vai o Brasil?

*Emir Sader*¹

El año que viene,
de donde viene?

(Mafalda)

De onde viemos?

O destino do Brasil mudou várias vezes ao longo da história. Sempre se acreditou que seria “o país do futuro”, como se tivesse um extraordinário potencial, que nunca conseguia se realizar. (Enquanto a Argentina assume que “todo tempo passado foi melhor”, como se o fundamental da sua história já tivesse sido vivido). Tudo o que éramos, era justificado porque “ainda” não tínhamos nos realizado como país.

A “revolução de 30” era saudada com um “ façamos a revolução antes que o povo a faça”. Como se tivéssemos um destino de revolução no futuro, era preciso realizá-lo por cima, de forma controlada. Juscelino Kubitschek (JK) anunciou que avançaríamos 50 anos em cinco, para recuperar nosso atraso histórico. Mas, ao mesmo tempo, voltavam com força os capitais estrangeiros, com a indústria automobilística passando a ser o eixo da nossa economia. Nosso destino passaria a estar ancorado nos investimentos externos.

A Doutrina de Segurança Nacional, que orientava os militares durante a ditadura, apontava para um “Brasil grande” que, na verdade, tentava impedir

¹ Filósofo, professor de Sociologia e cientista político brasileiro.

os riscos de “subversão” do passado e se resignava a ser um subimperialismo subserviente aos Estados Unidos.

A restauração democrática gerava a ilusão de que a democracia resolveria todos os problemas do Brasil. Mas a democracia retornou na sua modalidade liberal: houve restabelecimento do sistema político liberal, que considera democrático um sistema em que existam separação dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, eleições, vários partidos e imprensa livre – em que “livre” quer dizer imprensa privada.

O Estado brasileiro foi desmilitarizado. Porém os militares não sofreram derrotas como as que sofreram na Argentina, no Chile e no Uruguai. Na Argentina, na crise final da ditadura, os militares se lançaram à aventura da guerra das Malvinas. Foram derrotados e isso acelerou o final do regime. No Chile, Pinochet convocou um referendo para poder se candidatar de novo à Presidência do país e perdeu, acelerando o fim da sua ditadura. Teve que sair derrotado. No Uruguai, houve referendos sobre a privatização de empresas e os militares foram derrotados e saíram nessa condição.

No Brasil, a ditadura bloqueou as eleições diretas, mas controlou o processo de transição democrática, que se deu via Colégio Eleitoral e terminou com alguém de origem da ditadura como primeiro presidente civil depois de 21 anos de ditadura. O governo civil representou uma aliança entre o velho e o novo, entre as forças democráticas e as remanescentes da ditadura. A transição se deu sob controle da ditadura, que não foi derrotada.

A desilusão com a ideia de que a democracia resolveria todos os problemas do Brasil, contribuiu fortemente para desmoralizar a democracia, porque a situação econômica, social e política da população não melhorou, a democracia não respondia às expectativas que se tinham criado em relação a ela.

A Assembleia Constituinte – inexistente em outros países que tiveram ditadura – projetou uma sociedade democrática, com o resgate dos direitos que a ditadura tinha expropriado. A ponto de Ulysses Guimarães, o presidente da Assembleia Constituinte, chamá-la de Assembleia Cidadã, pelo resgate dos direitos, que transformam os indivíduos em cidadãos.

Porém, a reação não se deixou esperar. O então presidente Jose Sarney imediatamente afirmou que a nova Constituição tornava o Estado brasileiro ingovernável, porque teria afirmado direitos que a economia não estaria em

condições de garantir. Ao invés de expandir a economia, já apontando para as propostas neoliberais, se propunha um corte de direitos garantidos pela nova Constituição.

Collor apontava para um futuro de progresso, de modernidade, de dinamismo econômico, de avanços tecnológicos externos, de integração ao mercado internacional. Contanto que o Brasil cortasse drasticamente os gastos com o aparato estatal e abrisse a economia para a globalização neoliberal.

Foi uma ideia efêmera, mas retomada por FHC, com quem, bastaria que nos adequássemos aos consensos neoliberais, adotados até pela social democracia europeia, para que o futuro fosse desbloqueado. Mas o passado não pode ser abolido com discursos e marketing. Foi aí que a realidade se impôs com seus problemas não resolvidos e um novo consenso, o da prioridade das questões sociais, favoreceu a vitória dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Um país não tem destino. Seu destino é definido pelas disputas políticas, sociais, ideológicas, entre grupos que pretendem imprimir seu rumo ao país. A história é sempre um processo aberto.

O Brasil veio até aqui com algumas características específicas. Não pode ser compreendido, segundo Caio Prado Jr., sem a colonização e a escravidão. Colonizado durante séculos, explorando trabalho escravo, como exportador de matérias-primas.

A colonização fez com que nossa história, como a de todos os países colonizados, fosse comandada de fora pra dentro, conforme as demandas das metrópoles colonizadoras. Desde a invasão do nosso território – porque disso se tratou – nossa história foi marcada pela exportação de açúcar e pela do café, segundo os requerimentos das potências colonizadoras. A própria ocupação territorial, nos dois períodos, era comandada pela produção dessas mercadorias de exportação. As vias de transporte também se voltavam para as cidades de exportação, para fora. Vivemos todo o período colonial determinados pela colonização.

Outra característica indispensável para entender nossa trajetória foi a escravidão. O Brasil foi a típica sociedade escravocrata, em que a primeira geração de trabalhadores foram os negros, trazidos para ser escravos aqui, produzindo riqueza para a elite branca da Europa. A escravidão – o mais monstruoso fenômeno da história da humanidade –, que retirou a milhões de pessoas do seu mundo, da sua família, dos seus países, para trazê-los nos porões dos navios,

trabalhando, em média, segundo Darci Ribeiro, nove anos – porque era mais barato trazer outros escravos do que cuidar dos que já estavam aqui –, desqualificou, ao mesmo tempo, os negros e o trabalho.

Porque os negros eram considerados raça inferior, sem direito a serem livres, condenados a trabalhar como escravos, durante séculos; enquanto o trabalho era atividade de raça inferior. Foi assim marcada nossa história, por esses dois fenômenos e por esse duplo caráter de desqualificação – dos negros e do trabalho.

Daí viemos. Passamos pelo primeiro grande pacto de elite da nossa história, com a forma pela qual assumiu o fim da colônia, não para passar a uma república, mas a uma monarquia. Ao invés da ruptura dos países colonizados pela Espanha, coordenada por seus próceres da independência, expulsando aos espanhóis, passando de colônia a república e terminando com a escravidão, o Brasil seguiu um caminho distinto.

Ao invés de ruptura com a metrópole colonizadora, uma aproximação ainda maior, com a chegada da família real, depois de entregar Portugal a Napoleão, sem resistência. Ao colocar a coroa na cabeça do seu filho e advertir sobre o perigo de que “algum aventureiro” – que éramos nós, os brasileiros, o Tiradentes – o fizesse, o monarca português impôs seu filho como o primeiro monarca do Brasil.

A independência foi, assim, uma farsa, uma mudança na forma de dominação política, que bloqueou a possibilidade do Brasil passar da colônia a república. Passamos de colônia a monarquia, não terminamos com a escravidão, nos tornando o último país da América Latina a fazê-lo. Como a Lei das Terras legalizou a posse das terras de quem se havia apropriado delas, quando terminou a escravidão, não havia mais terras para os negros, que prolongaram sua condição de sem-terra, de despossuídos, de pobres. Assim, a questão colonial se articulou com a questão nacional e com a questão racial no Brasil, numa combinação perversa que marcou para sempre nossa história.

Até 1929, o presidente do Brasil, Washington Luís, ainda afirmava que “a questão social é questão de polícia”. Foi com Getúlio que o Brasil recuperou boa parte desses atrasos históricos. Não por acaso, quando implementava a seu projeto neoliberal para o Brasil, várias décadas depois, FHC disse que iria “virar a página do getulismo”. Porque com Getúlio o Brasil começava a ter um Estado nacional, que promovia a transição entre a hegemonia da oligarquia do

café para a da burguesia industrial, um Estado que assumia responsabilidades sobre os direitos dos trabalhadores, que promovia um projeto para o país. Não era apenas retórica quando Getúlio iniciava seus discursos com “Trabalhadores do Brasil”, interpelando os brasileiros na sua qualidade de trabalhadores, que até poucas décadas eram majoritariamente escravos.

Porque o novo Estado brasileiro assumia a responsabilidade de garantir os direitos da população, com os ministérios do trabalho, da educação, da saúde, com o direito à sindicalização, com a previdência social, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Um Estado que teve uma primeira fase até a morte do Getúlio, outra a partir de JK, com a chegada de investimentos maciços dos EUA – um segundo período do ciclo de industrialização, agora comandado por capitais estrangeiros. O sentimento geral do país era que se encontrava com seu destino. O auge da cultura brasileira expressava esse sentimento da melhor forma – na música, no cinema, no teatro.

O golpe não apareceu como um raio em céu azul, mas havia uma certa visão de que era coisa de outros países. Foi aturdido que o país sofreu o golpe e a ditadura. Os mesmos militares que fundaram a Escola Superior de Guerra, em 1949 – Golbery do Couto e Silva e Humberto Castelo Branco –, que assumiria a Doutrina de Segurança Nacional na guerra fria, dirigiram o golpe militar de 1964 e assumiram o primeiro governo da ditadura.

O Brasil parecia ter perdido seu rumo com a ditadura militar. Perdemos a possibilidade de disputar o futuro do país, nas mãos dos militares, que governavam para os grandes grupos econômicos. Celso Furtado chegou a prever um retrocesso do país a uma economia agrária, de tal forma predominava a ideia de que democracia e desenvolvimento industrial eram intimamente associados. Até que descobrimos que a ditadura era melhor para o capitalismo e para o próprio desenvolvimento industrial. O arrocho salarial foi o santo do “milagre econômico”, sem o qual não teria havido desenvolvimento econômico durante a ditadura. Arrocho e intervenção nos sindicatos e desarticulação de tudo o que tínhamos construído de democracia no Brasil até aquele momento.

Os militares blindaram o sistema político para impedir que o povo pudesse intervir, mediante suas formas próprias de organização. Foram mais de duas décadas, um longo e aparentemente interminável período de militarização do

Estado e da vida política, de destruição da democracia (os que dizem que não era ditadura têm que responder porque os militares nunca submeteram seus “presidentes” a eleições, à votação democrática, mas sempre os impuseram?).

Foi um tempo de devastação da convivência democrática entre os brasileiros, em que as perseguições, a tortura, a morte dos opositores pairavam sobre a vida dos que discordavam da forma ditatorial com que se conduzia o país.

Mais de duas décadas depois, o país se reencontrou com uma democracia capenga e pôde, pelo menos, definir por eleições, o que queria para o seu futuro. Capenga porque as eleições diretas foram derrotadas e o primeiro presidente civil depois da ditadura terminou sendo alguém originário da ditadura, que até poucas semanas antes era presidente da ARENA, o partido da ditadura, e tinha comandado a resistência às eleições diretas – Jose Sarney.

O Brasil teve um processo de democratização, conforme os critérios liberais, mas sem democratizar nem a propriedade da terra, nem sua estrutura econômica, nem seu sistema bancário, menos ainda os meios de comunicação. Todos esses aspectos, ao contrário, acentuaram sua concentração e sua resistência à democratização.

Esgotado o impulso da democratização com o governo desmoralizado de José Sarney, a maioria dos brasileiros foi convencida que a inflação era o nosso maior problema e que os ajustes das contas públicas seria o caminho para nos encontrarmos com a felicidade. Em três eleições esse consenso foi vitorioso.

Não deu certo. Uma maioria de brasileiros foi convencida, então, de que o país mais desigual do continente, mais desigual do mundo tinha que priorizar as políticas sociais. Que aí residem os problemas centrais do país: desigualdade, exclusão social, fome, miséria. Quatro vezes sucessivas os brasileiros expressaram, democraticamente, através do voto, sua preferência por um modelo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda.

De repente, o Brasil se vê envolvido com nova situação política, inédita, com um governo – bem ou mal, eleito – que encarna o pior que o país tem ao mesmo tempo em que o único grande líder nacional, que venceria as eleições presidenciais no primeiro turno, está preso e condenado sem provas. Expressão de como o país está de cabeça para baixo.

Como foi possível chegar a essa situação? – questão indispensável para tentar compreender para onde vai ou para onde pode ir o Brasil.

Onde estamos?

O presente político do Brasil está situado neste século. É o período que vai do fracasso do governo tucano, passa por todos os governos do PT, chega ao seu final e aos governos que o substituíram.

O Brasil viveu, neste século, uma transformação fundamental, que permitiu que tivesse, durante 12 anos, governos antineoliberais. Governos que, priorizando políticas sociais, diminuíram radicalmente a exclusão social, fortaleceram o papel do Estado e os processos de integração regional e o intercâmbio Sul-Sul.

O Brasil democratizou-se em termos econômicos, sociais, políticos e ideológicos. Os brasileiros assumiram o modelo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda como o melhor, por quatro eleições democráticas sucessivamente. O mapa social do país mudou – saímos do Mapa da fome –, assim como o regional, com o Nordeste ganhando relevo importante pelo resgate da região que havia sido sempre relegada na história do país.

O Estado foi resgatado, seja na sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento econômico, seja na de garantir os direitos sociais de todos, seja pelo fortalecimento das empresas estatais, entre elas particularmente a PETROBRAS e os bancos públicos – Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES, Banco do Nordeste, dentre outros.

O lugar do Brasil no mundo também mudou, intensificando os intercâmbios comerciais na América do Sul, mas também com a China, deixando os EUA como um parceiro entre outros e promovendo a China como principal parceiro comercial.

Essas três características centrais – prioridade das políticas sociais e não do ajuste fiscal, resgate do papel ativo do Estado ao invés da centralidade do mercado, prioridade da integração regional e dos intercâmbios Sul-Sul, no lugar do Tratado de Livre Comércio com os EUA – definiram o período dos governos do PT como um período antineoliberal. Um período em que foram alteradas as correlações de força entre as classes sociais, favoravelmente ao campo popular.

A atividade estatal permitiu o reconhecimento dos direitos da totalidade da sociedade, antes sistematicamente excluída desses direitos. O grande em-

presariado conviveu com o governo Lula, embora suas preferências políticas fossem claramente dirigidas para o PSDB e os candidatos tucanos.

Os EUA tiveram que conviver com um governo que colocava em prática uma política econômica e externa que contrariava os interesses e a visão de mundo norte-americana.

Foram governos que se apoiaram tanto nas necessidades sociais pendentes no país por tanto tempo, como da incapacidade do modelo neoliberal de satisfazê-las, minimamente, e de construir consensos majoritários na sociedade. No primeiro governo de FHC, a demanda de controle da inflação foi atendida, gerando uma base social de apoio que lhe permitiu ser reeleito.

Mas a simples estabilização monetária, depois de efeitos imediatos positivos, não trouxe nem retomada do crescimento econômico, nem diminuição da exclusão social e da taxa de desemprego. Conforme o modelo neoliberal foi se demonstrando incapaz de resolver os principais problemas do país, o nível de investimento se manteve baixo, o endividamento externo e a dívida pública aumentaram e se acentuou a fuga de capitais, o governo elevou brutalmente a taxa de juros (a 48% em janeiro de 1999) para tentar reter capitais, gerando uma profunda e prolongada recessão econômica.

Se desfez o consenso nacional em torno do controle da inflação como solução para os grandes problemas do país, mas se manteve a preocupação de defender os salários da corrosão inflacionária. Conforme se desgastava a prioridade da política centrada no ajuste fiscal e no corte de recursos públicos, foi surgindo outro consenso, pregado historicamente por Lula e pelo PT: o da prioridade das políticas sociais para atender às necessidades básicas da massa da população, o da retomada do desenvolvimento econômico alavancado pela distribuição de renda e pela expansão do mercado interno de consumo popular.

Foi um período em que o Brasil se encontrou consigo mesmo, porque privilegiou o enfrentamento dos problemas sociais, acumulados ao longo de toda sua história. Somente no governo de Getúlio as questões sociais tinham ganhado prioridade e as políticas do governo promoviam a distribuição de renda. Na primeira década do século XXI esse processo ganhou uma dimensão nacional, muito mais ampla, chegando aos setores mais marginalizados da população.

Depois de ser derrotada quatro vezes em eleições democráticas, a direita apelou para o atalho de um golpe para recuperar o governo, sonho que haviam

acumulado desde 2002. Aderiu à guerra híbrida, a nova linha de ação da direita em escala internacional, que consiste em desvirtuar o sistema liberal desde dentro, em que a guerra das leis, o uso do sistema jurídico para perseguição política de líderes de esquerda, tem um papel estratégico.

Foi assim que se deu a deposição da Dilma sem nenhum fundamento constitucional que o justificasse; o processo, a prisão e a condenação de Lula sem nenhuma prova contra ele; e a vitória eleitoral da direita, valendo-se de monstruosa operação de Whatsapp, que falseou completamente a vontade majoritária da população.

O governo eleito nessas eleições é produto dessa estratégia. Ficou claro que o grande empresariado, os velhos meios de comunicação, a direita no seu conjunto, preferiram um aventureiro, desqualificado por sua trajetória política e suas declarações aberrantes, do que o retorno de um governo do PT. Seu candidato era qualquer um que, de uma forma ou de outra, pudesse impedir a vitória do PT.

Instaurou-se, assim, um governo que, no plano econômico, radicaliza a reinstauração do modelo neoliberal colocado em prática pelo governo Temer. Quando se deu conta que tinha que conquistar o apoio do grande empresariado, o ungido pela direita escolheu um economista ultraneoliberal. Escolha que serviu de alibi para os que preferem qualquer candidato contra o PT, para justificar que o essencial, para eles, estaria garantido no plano econômico. Esse é o eixo essencial do governo, a restauração do modelo neoliberal.

Como não dispõe de partido, o eleito inseriu uma quantidade de militares no governo, que se apropriaram de grande parte dos ministérios e de secretarias. Sua função é dar credibilidade ao governo diante das FFAA e garantir o “controle” do processo, na linguagem desses mesmos militares.

O outro eixo do governo é constituído pelo projeto de um Estado policial, sob a direção do Sérgio Moro. Um projeto para blindar o Estado, criminalizando a movimentos sociais e a partidos políticos, de forma a tentar impedir uma nova derrota eleitoral da direita.

O governo está constituído, independentemente de quem esteja na presidência do país. Seu projeto é o de liquidar com o patrimônio público, prioritariamente o da PETROBRAS. Destruir os direitos dos trabalhadores e as políticas sociais. Desregulamentar a economia, favorecendo os investimentos privados,

sem nenhum tipo de limite ou de tributação. No plano externo, terminar com a imagem de um país soberano na sua política externa.

O Brasil vive uma situação inédita, com um governo de extrema direita eleito por métodos ilegais, diante da exclusão sem fundamento legal da candidatura do Lula que, segundo todas as pesquisas, teria sido eleito presidente do país no primeiro turno. Um presidente que foi eleito porque era o único que tinha certo caudal de votos, diante da debacle do PSDB e do candidato tucano, com uma parte importante da sua base de classe média radicalizando para posições de ultradireita e preferindo Bolsonaro a Alckmin como presidente.

A direita transformou o sistema eleitoral numa armadilha, pela ação e pelo silêncio cúmplice do Judiciário, que permitiu a ruptura da democracia representada pelo impeachment de Dilma, seguiu-se a predominância do Estado policial, que impediu Lula de ser candidato, e a instauração de um governo típico do Estado de exceção.

O modelo econômico neoliberal não tem nenhuma capacidade de ganhar setores amplos da população porque é um modelo que só favorece o capital financeiro e os setores empresariais interessados na super exploração dos trabalhadores, todos contrapostos às políticas de distribuição de renda e de expansão do mercado interno de consumo de massas.

Como não aprenderam nada do que aconteceu depois dos anos 1990, com o esgotamento do seu modelo e o sucesso do modelo antineoliberal, os novos governos de direita perdem rapidamente apoio, como os casos de Macri, de Temer e certamente também de Bolsonaro. Assim, o Estado de exceção, como forma de blindar o Estado para tentar não perder de novo o governo, se torna complemento indispensável do modelo neoliberal.

Este é o Brasil de hoje, no final da segunda década do século XXI. Um século que viveu o final do governo FHC, a vitória de Lula, seus dois governos, o governo de Dilma, o golpe contra ela, o processo, prisão e condenação de Lula sem nenhuma prova e a vitória eleitoral fajutada do atual presidente do Brasil. Já vivemos também o esgotamento prematuro desse governo e a continuidade da mais profunda e prolongada crise da história política brasileira, cujo desenlace ainda está em aberto.

Para onde vai o Brasil?

Nas últimas três décadas, o Brasil caminhou em direções distintas, conforme os brasileiros foram convencidos de quais seriam os problemas essenciais que o país tem que enfrentar. Collor conseguiu convencer a maioria dos eleitores que os problemas centrais do Brasil eram “os servidores públicos-marajás” e “os carros brasileiros verdadeiras carroças”. O que significava a desqualificação do Estado e dos gastos públicos e, por outro lado, a abertura do mercado interno para a globalização. Começava a ganhar espaço o consenso neoliberal.

FHC deu continuidade e mais sistematicidade ao modelo neoliberal e ao discurso correspondente. Um discurso que localizava a inflação como o maior problema que o país deveria enfrentar. O Estado seria o responsável direto da inflação porque é quem fabrica dinheiro, tirando o seu valor. A inflação, segundo FHC, é um imposto aos pobres porque estes não conseguiriam se defender dela e perderiam, ao longo do mês, o poder aquisitivo correspondente à inflação. Assim, a ação fundamental do governo seria o ajuste fiscal, cortando recursos do Estado, seja pela diminuição dos servidores públicos, seja pelo controle dos seus salários, seja pela privatização de empresas públicas. E, ao promover o Estado mínimo, se promovia a centralidade do mercado. Para tanto, é indispensável diabolizar o Estado, desqualificá-lo, concentrar nele todos os fenômenos negativos: burocratismo, ineficiência, geração de inflação, corrupção, entre outros.

A ilusão sobre o papel do mercado fez com que ao controle da inflação não se agregasse nenhum tipo de política social, supondo que a simples estabilização da moeda geraria efeitos sociais positivos, como a diminuição da desigualdade, a elevação do poder aquisitivo dos salários, um desemprego menor e a retomada do crescimento econômico. Uma ilusão que fez com que a tentativa de breca a fuga de capitais, elevando a taxa de juros a 48% em janeiro de 1999, levasse o país a uma profunda e prolongada recessão, que só seria superada no governo do Lula.

O consenso de que o ajuste fiscal resolveria os principais problemas do país se esgotou e deu lugar ao consenso da prioridade das políticas sociais, pregada pelo Lula desde sua entrada na cena política. Foi assim que as eleições de 2002 representaram uma virada profunda na vida política brasileira. A partir

daquele momento, e durante 12 anos, os brasileiros optaram pelo modelo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda.

A mudança do consenso nacional promoveu a mudança de governo no Brasil – do modelo neoliberal ao modelo antineoliberal ou pós-neoliberal. A prioridade das políticas governamentais passou a ser as políticas sociais, o papel ativo do Estado na indução do crescimento econômico e na garantia dos direitos sociais recuperou o prestígio e a legitimidade da ação estatal. Assim como a priorização dos processos de integração regional e do intercâmbio Sul-Sul, ao invés dos Tratados de Livre Comércio com os EUA.

Esse consenso permitiu quatro vitórias eleitorais sucessivas do PT. Lula chegou ao auge no segundo mandato que concluiu, em 2010, com 80% de referências negativas na mídia, mas com 87% de apoio.

A direita, desde praticamente o começo do governo Lula, começou a ofensiva para desconstruir o consenso petista e reconstruir o seu consenso. O primeiro momento foi a campanha do mensalão, que conseguiu desarticular a imagem do PT como partido da ética na política para vincular sua imagem com a corrupção. Até que houve, então, a primeira grande reversão da imagem da esquerda.

No segundo momento ocorreram as manifestações de 2013, que foram capturadas pela direita, para promover uma imensa onda de rejeição da política que, na prática, significava a rejeição do PT. Ao mesmo tempo, a operação Lava Jato dava forma a esse processo, com a perseguição política do PT e de Lula, por meio da *lawfare* e da judicialização da política no marco da estratégia da guerra híbrida. Essa combinação intensificou e generalizou o vínculo do PT com a corrupção, paralelamente à reversão da imagem da PETROBRAS.

Esta reversão fortalecia ainda mais a criminalização do Estado – tema central do neoliberalismo, desde a conhecida afirmação de Ronald Reagan, no surgimento dessa ideologia: “O Estado deixou de ser solução, para ser problema”. No caso do Brasil, o sucesso espetacular da PETROBRAS contradizia a visão neoliberal e a incomodava profundamente. Por isso, depois da escuta telefônica que o governo Obama instalou na Presidência de Dilma Rousseff, captando conversas com o Ministério de Minas e Energia e com a PETROBRAS, segundo o Wikileaks, o governo norte-americano entregou todo o material coletado diretamente ao juiz Sérgio Moro, ao mesmo tempo em que o instruiu a se valer das leis para concretizar a perseguição política ao PT e ao Lula.

No seu conjunto, essas operações visavam tirar as questões sociais e as políticas sociais do governo do PT do centro das preocupações e das prioridades dos brasileiros, substituindo-a com o tema da corrupção, atribuída ao PT. Dessa forma, a direita conseguiu diminuir o apoio popular que tinha tido Lula na primeira e na segunda eleição de Dilma, ganhando setores beneficiários das políticas sociais do governo, mas que não votaram na presidenta. Dilma Rousseff foi reeleita com uma margem de 3% de diferença e Aécio Neves teve mais de 50 milhões de votos, triunfando com dois terços dos votos no centro-sul do país. O que significa, provavelmente, que cerca de 30 milhões beneficiários das políticas sociais do governo não votaram em Dilma, que trinfou porque obteve mais de 70% dos votos entre o norte de Minas e todo o Nordeste.

O retrocesso no plano das ideias, dos valores, dos consensos, das preocupações centrais dos brasileiros, nos diagnósticos sobre os problemas centrais do país, foi acompanhado pelo retrocesso no apoio político aos governos do PT. O clima criado a partir do questionamento da vitória eleitoral de Dilma, em 2014, e as primeiras medidas do seu segundo mandato permitiram que a direita impusesse um novo consenso nacional, que levou ao golpe contra a presidenta Dilma, continuou na prisão e condenação de Lula e chegou na vitória eleitoral da direita.

A mudança do consenso nacional da prioridade das questões sociais para a luta contra a corrupção foi a condição da derrota da esquerda e da vitória da direita. Uma vitória contra a opinião majoritária da população, que teria elegido Lula presidente do Brasil no primeiro turno. Mas a vitória eleitoral, mesmo da forma como se deu, colocou a iniciativa nas mãos da direita, que pautou sua agenda a partir do novo governo.

Sofrendo os duros golpes da derrubada de Dilma, da prisão de Lula e da derrota eleitoral de Fernando Haddad, a esquerda perdeu a iniciativa e passou à defensiva diante das brutais campanhas ideológicas, econômicas e políticas promovidas pela direita. Houve reversão do consenso nacional no tocante às imagens do PT, da PETROBRAS e do Estado.

Desse modo, o futuro do Brasil passou a depender, antes de tudo, como condição de reversão da situação política, da reconstrução da hegemonia da esquerda no país. Depende do resgate da imagem do Estado, revertendo a sua imagem negativa. Depende do resgate de uma forma de fazer política que lhe

dê legitimidade, confiança da população, renovando os representantes políticos, incorporando maciçamente mulheres, jovens, negros. Ampliando as reivindicações, incorporando temas como a legalização das drogas leves, o direito ao aborto. Assumindo a questão do genocídio dos jovens negros pela polícia – o maior escândalo do Brasil contemporâneo – como problema fundamental a resolver. Buscando a democratização dos meios de comunicação como tema central para democratizar o país e elaborando um projeto de democratização do Judiciário.

O futuro do Brasil depende da retomada e da reafirmação da democracia em todos os rincões da sociedade brasileira, enraizada como fundamento indispensável para a nossa vida como país. Os brasileiros não costumam valorizar a democracia porque ela não está arraigada na vida deles. Nos governos do PT uma grande massa da população começou a sentir a democracia na vida cotidiana, na afirmação dos seus direitos, no acesso a bens e à educação, como não havia antes. Mas é uma visão ainda insuficiente da democracia, valorizando as mudanças na vida pessoal, mas não a participação política, a consciência social, a percepção do que significa um Brasil democrático, do que significa a democracia para a sociedade brasileira. A distância no tempo e as mistificações sobre a ditadura, principalmente, a desmoralização da democracia nos governos Sarney, Collor e FHC, contribuem para essa falta de consciência política. A falta de consciência democrática generalizada na massa da população facilita sua deformação e a ruptura democrática. A democracia aparece diluída nas tradicionais práticas políticas, que incluem a corrupção, e tem sua imagem desgastada. É prioridade da esquerda o resgate de outra forma de fazer política, do Estado e da democracia, como condição de saída positiva da crise atual.

O futuro do Brasil é um futuro aberto e depende das disputas políticas e ideológicas dos próximos anos, que definirão se o governo atual terá alguma forma de continuidade, consolidando um Estado de exceção e uma economia neoliberal. Ou se as forças democráticas e populares conseguirão reconquistar o consenso que levou às imensas conquistas logradas neste século. Reconstruir a hegemonia da esquerda é, pois, condição da redemocratização do Brasil e da retomada de um projeto de desenvolvimento econômico com distribuição de renda.

Regimes de crescimento da economia brasileira entre 2004 e 2018: não transformações e limites

Vanessa Petrelli Corrêa¹

Marcelo Sartorio Loural²

Introdução

Para entender os diferentes regimes (modelos) de crescimento de um determinado país é necessário observar a dinâmica dos componentes da demanda e a sua contribuição para a expansão da economia. Ademais, é necessário indicar a importância (ou não) do papel do Estado e da institucionalidade que define essa ação, para o perfil resultante da demanda. Essa questão tem relação, não apenas com os próprios gastos do governo, mas também com a atuação do Estado gerando impactos sobre o Consumo, sobre o Investimento e sobre o Setor Externo.

De outra parte, o Regime Macroeconômico e sua institucionalidade também constituem, conjuntamente, um fator que gera efeitos sobre a dinâmica e o perfil do crescimento, na medida em que influenciam os juros e o câmbio; provocando impactos sobre as decisões dos agentes (residentes e não residentes), sobre a dívida pública e sobre a inflação.

Nesse trabalho nos centraremos na análise das características gerais dos distintos regimes de crescimento que vigoram na Economia Brasileira entre 2003

¹ Professora Titular do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

² Professor adjunto do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

e 2018. Destacamos essencialmente dois regimes: (i) o vigente entre 2003 e 2014 e (ii) o que passa a se estabelecer a partir de 2015³, que tem características de ruptura com o modelo anterior.

A partir daí, o objetivo desse capítulo é o de apresentar, de forma sucinta, as características desses modelos, destacando também algumas de suas limitações. Um elemento importante do presente texto é o de explicitar o modelo de crescimento vigente entre 2003 e 2014 para que se possa indicar as mudanças implementadas de 2015 em diante (até o momento em que esse texto é escrito), que vão no sentido da redução da intervenção do Estado na Economia e da redução da Proteção Social estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mostrando seus potenciais impactos sobre o país e sua população.

Um modelo de crescimento distributivo, mas contraditório – período 2003-2014

Segundo a análise que desenvolveremos, entre 2003 e 2014 vigora, essencialmente, um regime (ou modelo) de crescimento em que se destaca a concomitância do processo de expansão econômica, com melhora de distribuição de renda, aumento do emprego formal, e forte intervenção do Estado.

Ressaltamos, no entanto, que nesses anos é importante efetuar uma sub-periodicidade, indicada por Corrêa & Santos (2013) e por Serrano & Summa (2015), separando esse interregno em duas fases: (i) o período entre 2003 e 2010 e (ii) o período entre 2011 e 2014. Isso porque no segundo subperíodo indicado ocorreram mudanças na forma de intervenção do Estado. Ainda que não se possa dizer que tenha ocorrido aí uma “mudança de modelo”, enfatizamos que as modificações implantadas provocam uma reconfiguração nas

³ Essa parte inicial do trabalho é baseada em Corrêa & Santos (2013). Ainda assim cabe comentar que, especialmente para o período 2003-2014 há vários trabalhos que comungam com a mesma interpretação e que estão relacionados a autores que compõem o Grupo de Trabalho de Macroeconomia da SEP, que debateu profundamente essa questão. Destacamos: AMITRANO (2010); SERRANO & SUMMA (2012 e 2015); CORRÊA & SANTOS (2013); CARVALHO, L. B., & RUGITSKY (2015); ROSSI (2016); RUGITSKY (2017); CARVALHO (2018); BASTOS & AIDAR (2018). Para o período 2015 em diante, também há vários trabalhos do mesmo grupo, que têm essencialmente uma interpretação compatível com a que desenvolvemos agora e que serão citadas ao longo do trabalho.

“alavancas de crescimento”, que comprometem a dinâmica do próprio modelo de crescimento.

Isso esclarecido, iniciamos a análise destacando o pano de fundo do regime de crescimento que se estabelece entre 2003 e 2014.

Por um lado, esse regime se desenvolve mantendo-se o marco da liberalização econômica (comercial e financeira), conjugada ao tripé macroeconômico que envolve: o Regime de Metas de Inflação + câmbio flutuante + metas de superávit primário.

Por outro lado, o pano de fundo que permite a existência de um modelo de crescimento distributivo é o que envolve preservação de uma institucionalidade particular, considerando a correlação de forças existente no país à época em que o Partido dos Trabalhadores estava no poder. No que se refere a essa institucionalidade destacamos:

- 1. A preservação dos aspectos distributivos da Constituição de 1988, relacionados ao “pacto civilizatório”** que define ações distributivas e de proteção social. De fato, na referida Constituição, em seu formato vigente até 2015, estavam reguladas uma série de relações entre a arrecadação tributária e os Gastos Públicos. Estava aí definida uma dinâmica especial de Gastos Obrigatórios, envolvendo os mínimos constitucionais relacionados às despesas com Saúde e Educação, bem como estavam definidas as Transferências de Previdência e Assistência Social (TAPS), com forte relação com o salário mínimo. Dentre as TAPS, destacamos: os Gastos com o Regime Geral de Previdência e os Gastos com Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Destaque-se ainda que, para além dos Gastos definidos na Constituição, as TAPS também envolvem gastos definidos por legislação específica, como os relativos ao Programa Bolsa Família;
- 2. A preservação de uma legislação trabalhista definidora de direitos aos trabalhadores;** como a garantia de férias e descanso semanal remunerado; o máximo de horas trabalhadas por dia e descanso relacionado às mesmas; o salário mínimo vinculado aos empregos formais; os direitos às gestantes, entre outros.
- 3. A preservação de bancos públicos** (atuando com captações compulsórias), que permitem o direcionamento de recursos para ações específicas e

que impactam sobre o Consumo e o Investimento (inclusive em nível inter-regional) e que, também, permitem movimentos de ação anticíclica via crédito desses bancos. Ademais, destaca-se ainda a regulação dos créditos consignados, que garantem operações de financiamento para empregados formalizados, sendo que os pagamentos dessas operações estão diretamente vinculados aos salários, gerando um baixíssimo risco de crédito.

4. **A preservação de empresas estatais, especialmente a PETROBRAS**, que, em sua atuação, provoca fortes efeitos encadeadores sobre a economia.
5. **A regulação relativa aos ajustes do salário mínimo**, que garante seu aumento real no período que estamos analisando e gera importantes impactos distributivos⁴.

Esses aspectos institucionais são centrais para que haja uma ação do Estado no sentido de alavancar o crescimento e definir seu perfil (mais, ou menos distributivo). No entanto, indicamos, ao mesmo tempo, que a correlação de forças políticas e a atuação do Partido dos Trabalhadores não geram a ruptura com a ampla liberalização comercial e financeira e mantêm o tripé macroeconômico, que partem de modelos econômicos que advogam a não intervenção do Estado. Nesses termos mantêm-se uma contínua tensão que, em última instância, provocam a própria descoordenação do modelo de crescimento adotado.

O período 2003-2010

Essa fase agrega o período de expansão mundial, entre 2004 e 2007, com importante liquidez nos mercados financeiros e forte crescimento do comércio internacional e do preço das *Commodities*, sendo que esses últimos estão, em grande parte, relacionados com a expansão chinesa. Essa dinâmica influencia o crescimento de um país periférico como o Brasil, que tem condições de

⁴ O modelo de correção do salário mínimo que atrela sua correção à variação da inflação e do PIB e que garantiu ganhos reais do salário mínimo vale desde 2006. As regras foram confirmadas em 2011 e 2015, sendo que a legislação (lei 13.152/2015) implementada aí previu a manutenção desses critérios até 1º de janeiro de 2019. Segundo essa regulação, a remuneração do salário mínimo devia ser corrigida, anualmente, pela inflação do ano anterior mais a variação do produto interno bruto (PIB) verificada dois anos antes. Essa regra deixou de vigorar no ano de 2020.

responder a esses estímulos pela via da expansão rápida da produção agrícola e agroindustrial dirigida à exportação.

Esse primeiro período marca uma fase geral de crescimento da economia brasileira (ainda que contrarrestada pela desaceleração ocorrida, quando a Crise de Subprime eclode e se aprofunda entre o segundo semestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009).

Além de um importante movimento de crescimento econômico nesse interregno, destacam-se como características dessa expansão: a observância de uma melhoria na distribuição da renda (com uma melhora do índice de Gini, visto no Gráfico 1 e maior participação dos salários na renda), o crescimento do emprego formal (Gráfico 2), o crescimento e posterior manutenção de uma alta carga tributária (Gráfico 3).

As características apontadas acima se destacam no modelo, sendo importante analisar quais são as principais “alavancas” a puxar o crescimento, relacionadas aos componentes da demanda.

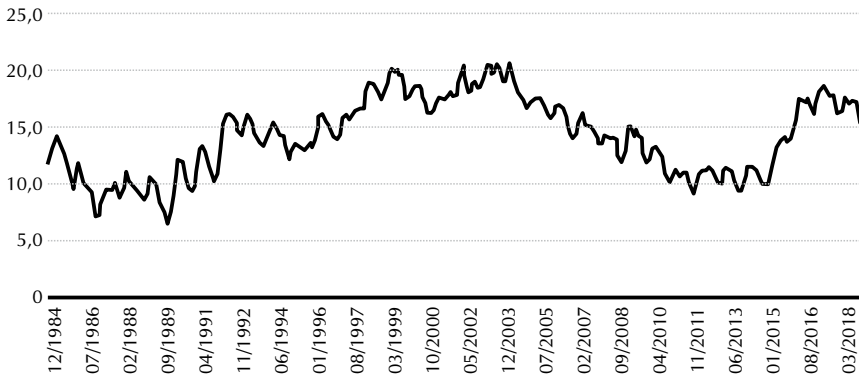
Gráfico 1: Evolução do Índice de Gini e do PIB Per Capita



Fonte: Corrêa & Santos, 2013. PIB Per capita no eixo à direita.

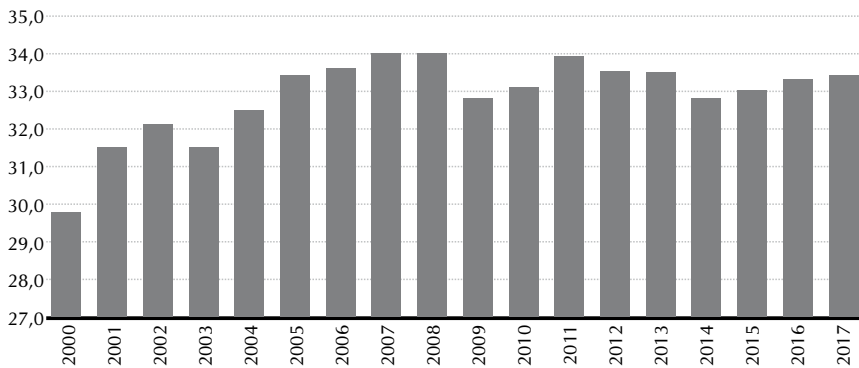
O nosso destaque vai para o fato de que tais alavancas estiveram relacionadas à intervenção do Estado, em consonância com a institucionalidade que permite e gera condições para a sua intervenção. Ainda que o momento favorável do setor externo seja um fator importante na dinâmica do crescimento, o que enfatizamos é que o perfil do crescimento e mesmo os principais fatores propulsores estiveram ligados ao mercado interno.

Gráfico 2: Taxa de desemprego – RMSP (%)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Pesquisa de Emprego e Desemprego (SEADE/PED).

Gráfico 3: Carga Tributária – em % do PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A alavanca do mercado externo: expansão favorável e manutenção da abertura comercial e financeira

Nos anos considerados se observa a melhora dos termos de intercâmbio da Economia Brasileira. De fato, nessa fase o crescimento da demanda mundial por bens primários e de aumento do preço das *commodities* geram uma importante alavanca de crescimento das exportações, fortemente centrada em bens primários e manufaturados ligados a recursos naturais. Se observa tam-

bém, paralelamente, um expressivo crescimento das importações, tendo em vista a abertura comercial e o nível de câmbio relativamente valorizado que se estabelece nessa fase, expandindo-se a importação de bens intermediários.

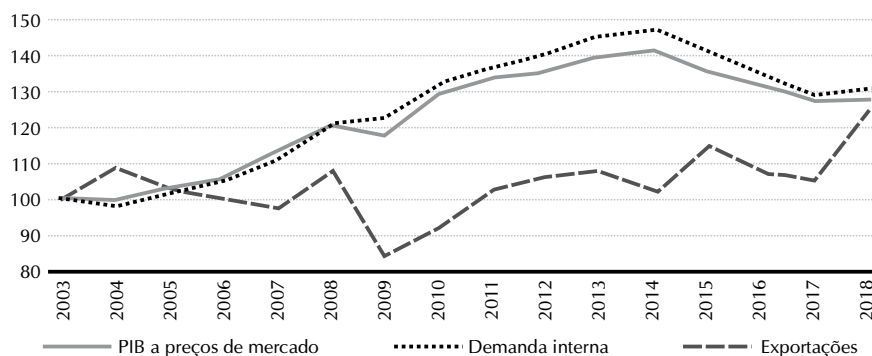
No que se refere a essa alavanca, é importante destacar que não se estabelece nenhuma mudança institucional importante no modelo de abertura comercial e financeira que fôra implantado ao longo da década de 1990 e que envolve o monitoramento constante do Banco Central. Ou seja; ainda que o processo de abertura financeira tenha se aprofundado, o movimento do período não foi o de aprofundar conversibilidade da moeda nacional. O que mudou foi a dinâmica mundial, sendo que a economia doméstica reagiu rapidamente a esses estímulos. De outra parte, a própria manutenção da abertura financeira, em momento de grande liquidez internacional, gerou uma enxurrada de dólares direcionados à economia brasileira e esse é um fator adicional e central na pressão que se efetua sobre a valorização do câmbio.

Quanto à dinâmica do modelo de crescimento e considerando os componentes de demanda, enfatizamos que, inicialmente (entre 2003 e 2005), a expansão foi puxada pelo setor externo, o que gera aumentos de renda que impactam sobre o consumo, e o investimento induzido pelo próprio crescimento também se expande rapidamente.

Deve-se reconhecer que a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela intensa demanda chinesa por *commodities* exportadas pelo Brasil, como soja e minério de ferro, o que confere benefícios ao comércio externo brasileiro de duas maneiras. A primeira pelo aumento do volume exportado, especialmente para a própria China. A segunda ocorre pelo aumento dos preços de tais *commodities*, em virtude da demanda aquecida.

O setor externo é um importante componente a puxar a economia essencialmente até 2005, sendo que a partir de 2006 o mercado doméstico passará a ser a principal alavanca do crescimento (Gráfico 4). O cenário externo favorável leva a uma situação incomum na história do Brasil, marcada por diversos períodos de restrição externa, e permite um substancial acúmulo de reservas internacionais. Sem deixar de reconhecer tal situação favorável, é preciso, contudo, destacar que são as características particulares da dinâmica do Consumo e do Investimento e a intervenção da ação do Estado sobre estes que explicarão o perfil do crescimento observado, que consegue ter impactos distributivos.

Gráfico 4: Evolução do PIB, demanda interna e exportações – 2003=100



Fonte: Elaboração própria a partir das Contas Nacionais Trimestrais.

Nesses termos, a seguir apresentamos as alavancas relacionadas ao consumo e ao investimento.

A alavanca do consumo: ação distributiva do Estado, impactando sobre a distribuição de renda e o consumo

A compreensão é a de que o consumo é uma função da renda pessoal disponível⁵, sendo que sua expansão inicial foi influenciada pelo rápido crescimento das exportações, que gerou aumento interno da renda, influenciadora do consumo. No entanto, a compreensão da dinâmica do crescimento envolve uma observação mais ampla dos fatores determinantes dos componentes da demanda. No caso da dinâmica do consumo e de seu perfil, existem fatores adicionais que devem ser considerados. De fato, a dinâmica do consumo foi influenciada pelo próprio crescimento do emprego, mas o seu volume e perfil foram impactados pela ação distributiva do Estado: (i) pela via da expansão e posterior manutenção da carga tributária, fato atrelado à regulação da Constituição Federal de 1988, geradora de transferências obrigatórias de assistência e previdência – TAPS, fator essencial para a própria expansão do consumo e de seu perfil; (ii) e pela decisão de definir aumentos reais do salário mínimo, que também impactam sobre o volume das TAPS que são fortemente ligadas ao salário mínimo.

⁵ Para o detalhamento da dinâmica do consumo vide Santos (2013).

A expansão do emprego e o aumento real do salário mínimo provocaram uma mudança na estrutura da distribuição de renda, e isso gerou a inclusão crescente de uma população de baixa renda na dinâmica consumidora, com maior propensão a consumir. A esses consumidores, se agregaram os que recebem as transferências do Estado, que também são essencialmente de baixa renda e têm recebimentos vinculados ao salário mínimo, sendo que o volume dessas transferências cresceu em relação ao PIB, chegando ao patamar de 15% do PIB, conforme pode ser observado pela Tabela 1.

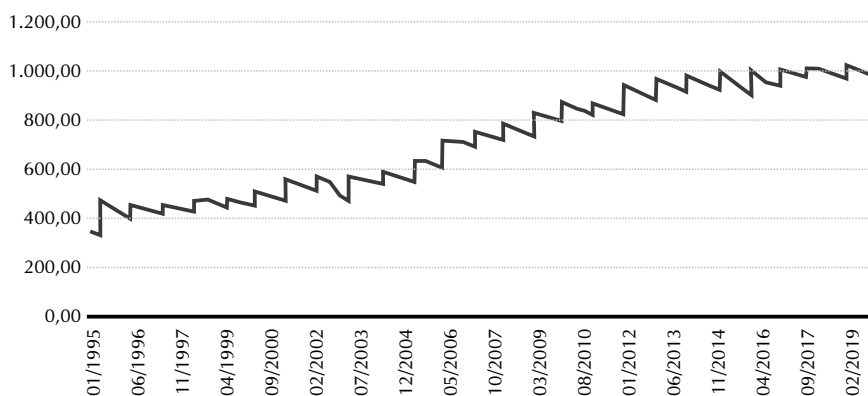
Tabela 1: Composição das Transferências de Assistência e Previdência (TAPS) em % do PIB

Ano	Ab. Seg. Des.	RGPS	RPPS Estados	RPPS Municip.	RPPS União	FGTS	PBF	LOAS	Outras
2003	0,5	6,2	1,98	0,35	2,18	1,89	0,06	0,36	1,28
2004	0,49	6,48	1,87	0,35	2,06	1,61	0,23	0,39	1,04
2005	0,53	6,8	1,86	0,33	1,98	1,43	0,3	0,43	0,96
2006	0,63	6,99	1,91	0,29	1,96	1,39	0,31	0,49	0,79
2007	0,67	6,96	1,83	0,37	1,96	1,51	0,33	0,53	0,71
2008	0,68	6,58	1,78	0,37	1,97	1,45	0,35	0,53	0,68
2009	0,84	6,94	1,81	0,4	2,11	1,5	0,36	0,58	0,63
2010	0,77	6,76	1,74	0,39	1,94	1,34	0,36	0,59	0,7
2011	0,82	6,79	1,79	0,4	1,91	1,41	0,4	0,6	0,67
2012	0,91	7,19	1,95	0,45	1,87	1,48	0,47	0,66	0,67

Fonte: Corrêa & Dos Santos, 2013.

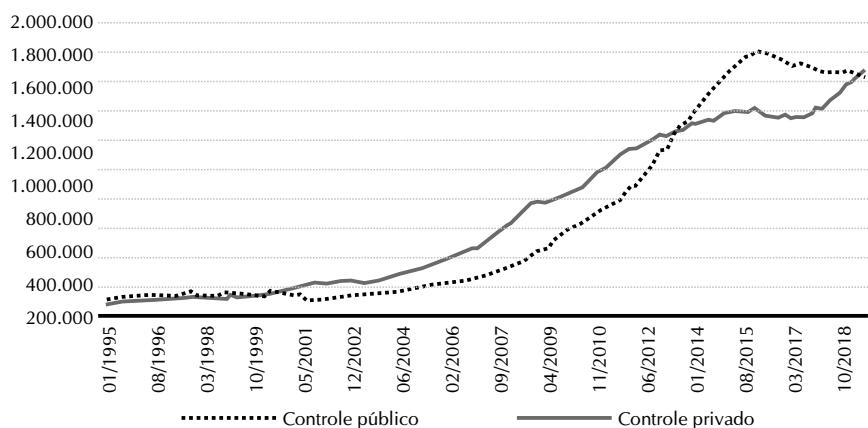
Dessa forma, a preservação dos aspectos distributivos e de proteção social da Constituição de 1988 e o aumento real do salário mínimo (Gráfico 5) tiveram impactos importantes sobre o perfil (consumo de massa) e o avanço do consumo. A isso ainda se agregou o movimento do crédito, que se expandiu fortemente entre 2003 e 2007, puxado, tanto por bancos públicos como privados, e depois de 2008 até 2012, via uma ação anticíclica de bancos públicos (Gráfico 6).

Gráfico 5: Salário mínimo real em reais (R\$)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do IPEADATA.

Gráfico 6: Evolução dos saldos de crédito – controle público e privado – em milhões de reais



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil.

Nossa consideração é a de que estava se gestando uma mudança na estrutura da distribuição de renda, que é um dos fatores importantes a indicar as características de um padrão de crescimento em que o consumo de massas é uma variável importante e o crescimento é capaz melhorar a distribuição de renda.

Destacamos, paralelamente, o caráter, ainda limitado, do processo de distribuição de renda que se processava. De um lado, a melhora do índice de Gini deveu-se ao próprio avanço do mercado de trabalho e aos programas de previdência do Estado em seus três níveis, aos programas de assistência, como o Bolsa Família (HOFFMAN, 2013), características intrínsecas ao regime de crescimento que estamos descrevendo, e que dependem da regulação constitucional, da regra do salário mínimo e do próprio crescimento. De outro lado, houve também uma melhora da participação do salário na renda.

No entanto, é preciso fazer qualificações quanto a esses resultados. Enfatizamos que se manteve a forte concentração da renda no topo da pirâmide, ao mesmo tempo em que a participação dos salários e transferências de renda ligados à população mais pobre aumentavam sua participação. De fato, entre 2006 e 2011, os 0,1% mais ricos recebiam 10% da renda nacional e os 10% mais ricos capturavam 25%, e a desigualdade profunda ainda se mantinha. Nesse interregno ocorreu um aumento da renda real dos mais pobres; houve expansão de emprego; os salários se tornaram relativamente menos desiguais e a pobreza caiu. Esses são resultados muito importantes, mas o estrato mais rico manteve sua posição de abocanhar grande parte da renda gerada.

Dessa forma, um ponto relevante levantado por Mendes Loureiro & Saad Filho (2019) é o de que o aumento da participação dos salários e transferências sobre o total da renda seria limitado. Por um lado, a participação da renda da classe média ficou “encurralada”, pelo fato de as classes mais ricas manterem sua posição, enquanto os mais pobres aumentavam a sua. Ademais, outra consideração importante quanto ao mercado de trabalho e que também destaca os limites da própria expansão do emprego é o de que essa última se deu em ramos de baixa qualificação e remuneração.

Apesar das limitações apontadas, as políticas descritas levam a uma redistribuição da renda em favor daqueles que destinam a totalidade de sua renda ao consumo, fazendo com que elevações do PIB tenham um maior efeito multiplicador. Além disso, a expansão do crédito ao consumidor permite, em certa medida, a dinamização do consumo autônomo. Destaca-se também que, com o consumo aquecido, há uma indução a decisões de investimentos por parte do setor privado.

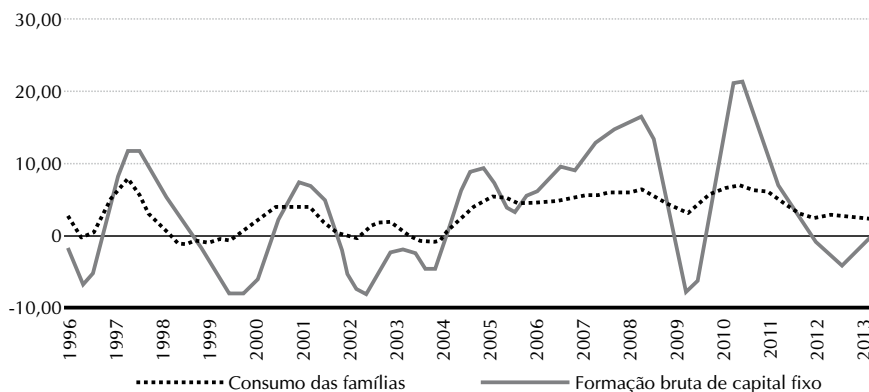
A intervenção do Estado no investimento

Uma questão relevante quando se analisa um regime de crescimento liderado pela demanda refere-se à análise da dinâmica do investimento. A interpretação que seguimos procura destacar o fato de que o Investimento foi fundamental para a dinâmica do crescimento gestado entre 2003 e 2011 e que, mais uma vez, o papel do Estado foi decisivo.

No que se refere à composição do investimento, é preciso considerar que parte dele é **induzido** pelas condições conjunturais (pelo próprio crescimento) e pela projeção de demanda. É preciso ainda destacar o **componente autônomo do investimento**, que consideramos relacionado à ação do Estado. Trata-se aqui do **investimento exógeno**, ligado: (i) a investimentos da União, de Estados e Municípios, (ii) a investimentos de Empresas Estatais (especialmente da PETROBRAS). A esses investimentos deve-se ainda agregar a ação do Estado na expansão do crédito para o investimento, gerado pelo BNDES.

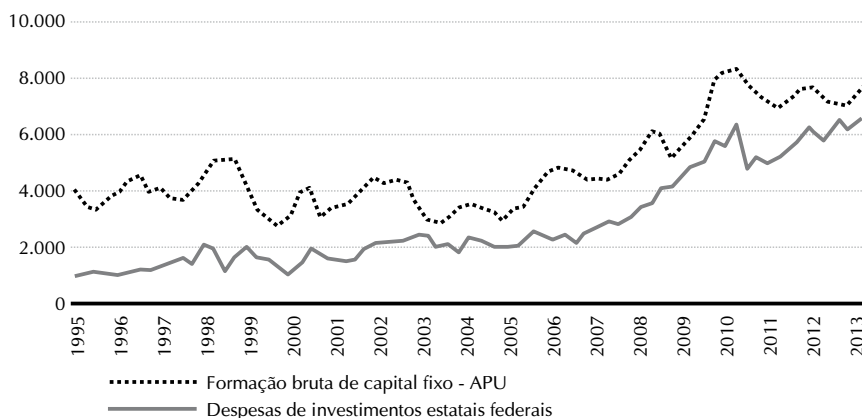
Retomando o ponto levantado anteriormente, entre 2003 e 2010, a contribuição do investimento para o crescimento econômico foi muito importante, sendo que a dinâmica central da expansão não se centrou meramente no consumo. De fato, analisando-se as taxas de crescimento desses dois componentes, nota-se o maior crescimento da formação bruta de capital fixo, em comparação com o do consumo (Gráfico 7).

Gráfico 7: Taxa de crescimento dos índices de volume: consumo das famílias e FBKF – dados trimestrais



Fonte: Santos, 2013.

Gráfico 8: FBKF da Administração Pública e Investimento das Empresas Estatais (nível federal) – em milhões de reais de 1995



Fonte: Santos, 2013.

Destaca-se, especialmente, o forte crescimento entre 2006 e 2012, sendo puxado pela formação bruta de capital fixo em máquinas e equipamentos e, posteriormente (a partir de 2009), pelo setor de construção civil (Gráfico 8).

No que se refere ao investimento induzido, em particular, Avancini, Freitas e Braga (2015) e Braga (2018) confirmam que a taxa de investimento (em máquinas e equipamentos) se ajustou gradualmente à taxa de crescimento da economia, de acordo com o mecanismo de ajuste do estoque de capital. Evidências de que o investimento em máquinas e equipamentos de cada setor também é induzido pela demanda se encontram em Miguez (2016) e uma resenha de outros estudos sobre o investimento agregado no Brasil, que confirmam seu peso sobre a demanda se encontra em Santos et al. (2016).

Cabe ainda destacar o papel do Estado para a expansão dos investimentos autônomos. De fato, o crescimento da taxa de investimento esteve também fortemente relacionado à aceleração dos investimentos em infraestrutura puxados pelo setor público pela via do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2006, e pelo investimento em Construção Civil, também puxado por ações do setor público, com o destaque para o Programa Minha Casa Minha vida a partir de 2009. Na mesma esteira da intervenção do Estado para o avanço do investimento, enfatize-se, ainda, o

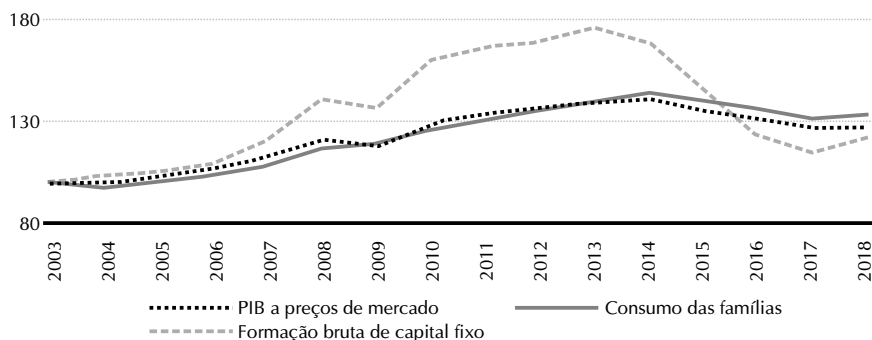
investimento das empresas estatais, especialmente da PETROBRAS e as ações de financiamento do BNDES que também foram centrais para o crescimento do investimento.

Nesse ponto, é preciso enfatizar duas questões referentes à análise dos dados dos investimentos autônomos, induzidos pela ação do Estado: (i) que os investimentos das empresas estatais (dentre elas a PETROBRAS) são classificados como referentes a “empresas não financeiras” (SANTOS, 2013), contabilização essa que agrega também empresas privadas, mas devendo-se destacar que as estatais são dirigidas por decisões do Estado; (ii) que os investimentos especificamente do setor público e seus programas (como o PAC) geram importantes efeitos encadeadores, provocando novos investimentos, induzidos pelos primeiros. Nesses termos, o impacto da ação do Estado sobre os investimentos vai muito além da análise da participação contábil dos investimentos da União e dos estados e municípios sobre o investimento total.

Outra questão que agregamos à análise do modelo de crescimento do período 2003-2014 e ao papel do investimento induzido pelo Estado é a ação da PETROBRAS enquanto uma importante alavanca do próprio Investimento. Para destacar essa afirmação, em primeiro lugar, retomamos a questão relativa à contribuição do crescimento do investimento como fator de expansão do PIB. O Gráfico 9 mostra que esse agregado macroeconômico cresce acima no PIB entre 2003-2014, sendo possível notar que a força com que o investimento puxa a expansão do PIB é visivelmente relevante. Para se ter ideia da expansão, a formação bruta de capital fixo teve um crescimento total de 75% entre 2003 e 2013.

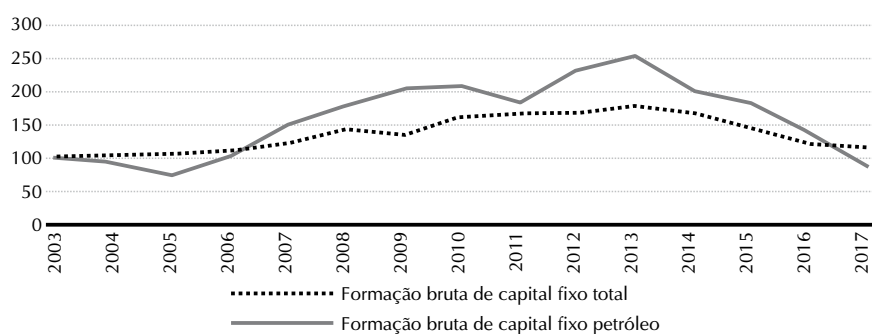
Em segundo lugar, a partir dos Gráficos 10, 11 e 12, realizamos a discussão a respeito da importância do investimento autônomo, focando na ação da PETROBRAS, referente aos gastos com aquisição de ativo imobilizado por parte dessa empresa. Observamos, no Gráfico 10, que entre 2007 e 2017 o crescimento total da formação bruta de capital fixo do setor de petróleo (extração e refino) superou o movimento geral dos investimentos da Economia brasileira, mostrando o dinamismo do setor. Para se ter uma ideia da magnitude dessa expansão, a formação bruta de capital fixo do setor chegou, em 2013, a 250% do montante investido em 2003, mas destacamos a queda acentuada das inversões do setor de petróleo a partir de 2014.

Gráfico 9: Evolução do PIB, do Consumo das Famílias e da Formação Bruta de Capital Fixo – 2003=100



Fonte: Elaboração própria a partir das Contas Nacionais Trimestrais.

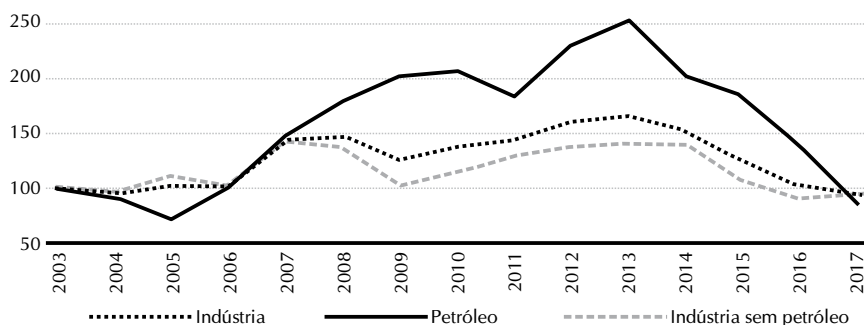
Gráfico 10: Formação Bruta de Capital Fixo – total e do setor de petróleo – 2003=100



Fonte: Elaboração própria a partir das Contas Nacionais Trimestrais e da PIA.

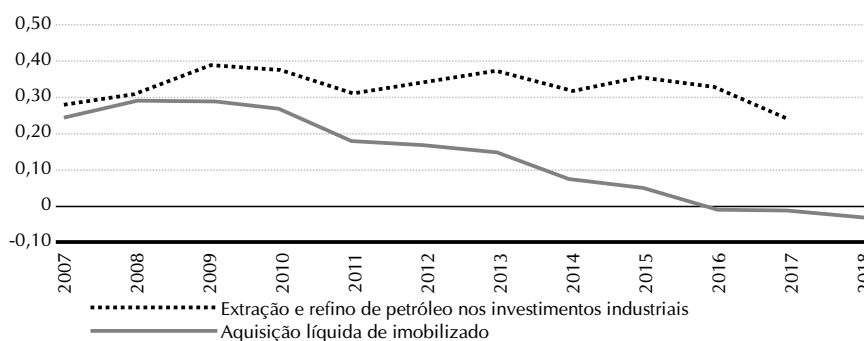
Paralelamente, no Gráfico 11 vê-se a evolução dos investimentos do setor de petróleo em comparação com a indústria brasileira e com a indústria sem o referido setor. O efeito do setor petrolífero puxando os investimentos industriais é evidente a partir de 2007, assim como sua queda abrupta após 2013. Os dados expressos no Gráfico 12 complementam a análise iniciada acima sobre o período de maior destaque da participação do setor de petróleo, sendo possível notar que no interregno 2003-2014 a participação do setor no total das inversões na indústria brasileira permaneceu acima de 30%.

Gráfico 11: Gastos líquidos com aquisição de ativo imobilizado na indústria brasileira 2003=100



Fonte: Elaboração própria a partir da PIA.

Gráfico 12: Participação dos setores de extração e refino de petróleo no total dos investimentos industriais e aquisição líquida de ativo imobilizado pela PETROBRAS, 2007 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir da PIA/IBGE e da Economática.

O outro indicador mostrado no Gráfico 12 é a aquisição líquida de ativo imobilizado por parte da PETROBRAS, empresa responsável por mais de 90% do setor em questão. Nota-se que entre 2009-2010 a empresa adicionou por volta de 30% ao seu estoque de ativo imobilizado, mostrando o poder de expansão da empresa que, como vimos, tem um peso relevante no total das inversões industriais do país.

Além dessa relevante participação nos investimentos industriais e de sua evolução acima da formação bruta de capital fixo da economia brasileira até

2014, há outro aspecto importante no que diz respeito ao setor petrolífero e seu impacto sobre a dinâmica do crescimento da economia brasileira entre 2003 e 2014. Esse aspecto é o potencial de encadeamento que os investimentos no referido setor geram sobre os demais. Na Tabela 2 vemos o setor de refino de petróleo classificado como “setor chave”, isto é, um segmento que tem relevância na cadeia produtiva, tanto como demandante quanto como fornecedor, apresentando índices de ligação para frente e para trás acima da média da economia brasileira.

Tabela 2: Índices de ligação e multiplicadores do setor de refino de petróleo brasileiro para o ano de 2015

Setor de Refino de Petróleo		Classificação	
Índice de Ligação	P/ Trás	1,37	Setor chave
	P/ Frente	2,77	
Multiplicadores (Efeitos diretos + indiretos)	Produção	2,48	
	Emprego	81	
Setor de extração de petróleo e gás, inclusive atividades de apoio		Classificação	
Índice de Ligação	P/ Trás	0,94	Dependente da demanda intersetorial
	P/ Frente	1,41	
Multiplicadores (Efeitos diretos + indiretos)	Produção	1,70	
	Emprego	12	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Matriz Insumo-Produto disponibilizada pelo IBGE (2015).

Dessa forma, entende-se que os derivados do petróleo, além de importantes insumos para os demais ramos de atividade, ainda possuem grande potencial de estimular produção, investimento e emprego em outros segmentos, destacando-se que as atividades de refino têm um potencial de encadeamento maior do que o da exploração e produção de petróleo. Soma-se a isso a adoção de políticas de conteúdo local, que potencializaram tais encadeamentos (LOURAL, SILVA & MORTARI, 2019).

Em suma, no que se refere à “alavanca do investimento”, procurou-se atentar para o papel do investimento como vetor do modelo de crescimento brasileiro a partir de 2003 até 2014. Mais do que isso, enfatizamos que uma das características importantes do modelo de crescimento vigente nesse

interregno é a ação do Estado sobre esse agregado macroeconômico, quer seja por seus próprios investimentos, quer seja pelos investimentos das empresas estatais, quer seja pelo financiamento do investimento via BNDES. Ademais, no bojo do comportamento das estatais, o destaque especial vai para a ação da PETROBRAS, que tem um peso importante na formação bruta de capital fixo, como também por seus efeitos encadeadores. Assim, a existência da PETROBRAS e o marco regulatório do petróleo que existia à época, permitiram que essa empresa tivesse importantes efeitos dinâmicos sobre a economia brasileira.

A descoordenação do modelo: o período 2011-2014

Conforme destacado acima, o período 2011-2014 marca uma mudança de atuação do Estado, sendo que nosso destaque especial vai para a mudança de “mix” das alavancas de crescimento. Essa fase é marcada por uma desaceleração paulatina do crescimento, após a retomada verificada a partir do final de 2009 e durante 2010. Essa retomada está relacionada às ações anticíclicas do Estado, via bancos públicos e ação de investimentos, puxados por PAC, Programa Minha Casa Minha vida, ação de empresas estatais, especialmente PETROBRAS, num momento em que os investimentos privados começavam a apresentar um movimento de reversão.

Seguimos a interpretação de que no início do primeiro governo Dilma houve importante mudança de trajetória em termos dos fatores determinantes do crescimento, e o ano de 2011 marca essa modificação de estratégia. Um dos fatores indicativos dessa mudança, e que afetou o regime de crescimento, foi a drástica redução da taxa de crescimento dos investimentos da União a partir de 2011, conforme podemos confirmar pelo Gráfico 14. Para se ter ideia, no período 2007-2010 a taxa de crescimento dos gastos do governo federal com investimento cresceram 21,4% e no interregno 2011-2014 essa taxa foi de -0,5%. Paralelamente, em 2011 caía a formação bruta de capital fixo do setor petróleo. Houve uma mudança no “mix” da política de expansão efetuada pelo Estado ao mesmo tempo em que o crescimento dos gastos com investimentos era cada vez menor. Aumentava, paralelamente, o gasto com “subsídios”, como os envolvidos no Programa Minha Casa Minha Vida, no

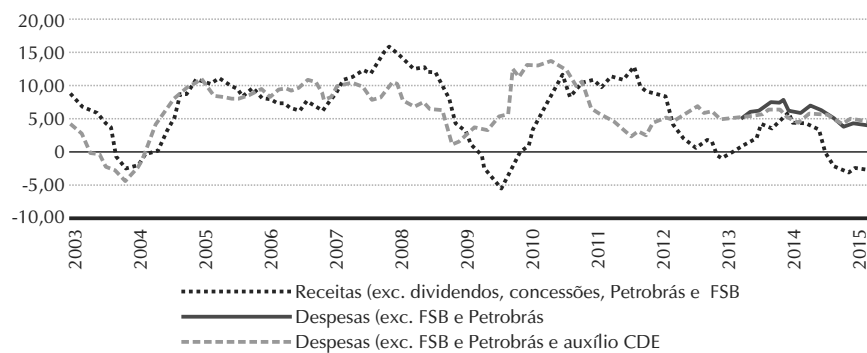
PRONAF e no PRONATEC (Tabela 3). De fato, entre 2011-2014 essa última rubrica teve uma taxa de crescimento real de 26,4% (ORAIR & GOBETTI, 2015).

Tabela 3: Gastos do Governo Federal – taxa de crescimento real

	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Benefícios Sociais	5,9	9,0	4,4	5,2
Gastos com C	1,7	2,4	5,0	5,4
Investimento	0,5	-3,0	21,4	-0,5
Subsídios	-9,8	20,7	-7,8	26,4
Pessoal	4,4	1,3	4,0	0,2
Txa de cresc. PIB	2,3	3,5	4,5	2,1

Fonte: Orair & Gobetti, 2015.

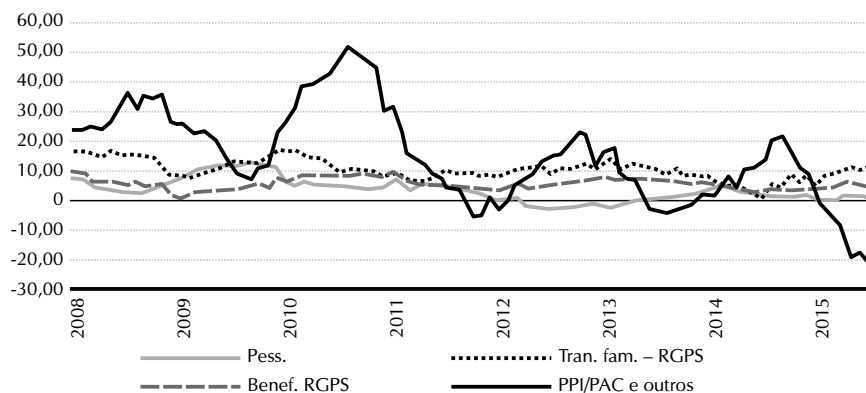
Gráfico 13: Taxa de crescimento real das receitas e despesas do Governo Geral



Fonte: DIMAC/IPEA

A isso se soma a adoção, no início do governo Dilma, de políticas de redução de demanda, pela via de uma política monetária restritiva, a partir do diagnóstico de inflação de demanda. Essa política foi implementada em 2010/2011 pelo aumento da taxa de juros (Gráfico 15), conjugada com medidas macroprudenciais, que afetavam os financiamentos (aumento dos depósitos compulsório, aumentos dos pagamentos mensais dos débitos do cartão de crédito e de empréstimos de longo prazo, aumento das taxas de crédito ao consumo). Assim, outra alavanca do crescimento também se via afetada – o consumo.

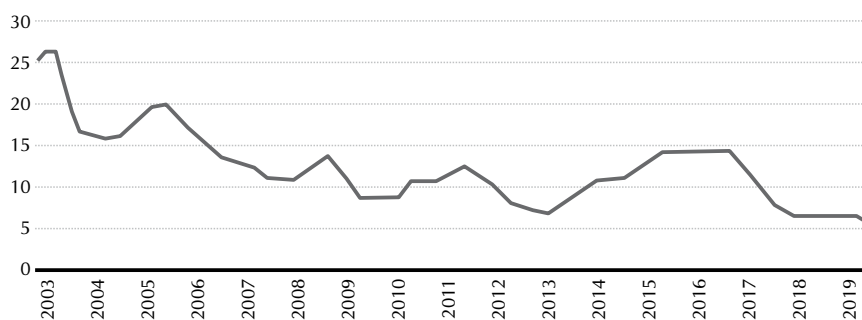
Gráfico 14: Taxa de crescimento real de despesas selecionadas do Governo Geral



Fonte: DIMAC/IPEA.

Essa mudança de estratégia, num momento de desaquecimento do comércio mundial, teve como consequência a redução do crescimento ao longo de 2011⁶ (Gráfico 16), gerando impactos imediatos sobre a arrecadação de tributos e provocando a piora do resultado primário, que havia, até então, se sustentado no maior crescimento das receitas em comparação com as despesas (Gráfico 14).

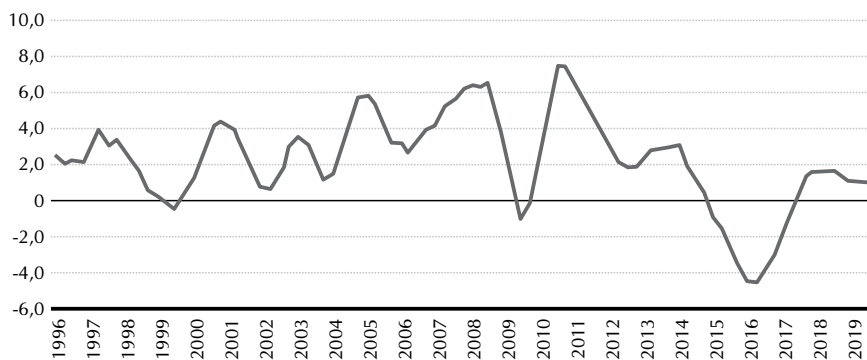
Gráfico 15: Taxa Selic anualizada % aa



Fonte: BCB.

⁶ Bastos & Aidar (2019) observam que em 2011 o crescimento já estava problematizado, na medida que o crescimento de 7% em 2010 reflete o efeito estatístico relativo à crise de 2008, sendo necessário observar os dados trimestrais.

Gráfico 16: PIB taxa acumulada em quatro trimestres (em relação ao mesmo período do ano anterior) %



Fonte: IBGE.

Tabela 4: Estimativas das Desonerações Tributárias do Governo Federal (valores em bilhões de reais)

Descrição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IPI de bens duráveis e materiais da construção civil				5,5	2,8	3,6	8,3	10,1	8,5
IOF sobre crédito de pessoa física			0,2	2,5	0	0	2,3	3,6	4
Estímulos à aquisição de bens de capital, regimes especiais e programas setoriais ou de apoio às exportações e ao desenvolvimento tecnológico	2,5	2,4	3,3	1,6	1,3	2	12,6	15,3	17,2
Folha salarial (contribuições previdenciárias) de setores produtivos						0,3	4,1	12,7	23,7
Cide sobre combustíveis			2,1	1,5	0,4	0,8	8,5	11,5	12,7
Produtos da cesta básica							5,7	8,1	
Operações de câmbio e aplicações financeiras			0,3	0,3	0	0,5	1,2	1,9	2,1
Reajuste das faixas e correção da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF)	2,2	1,5	3,3	5,6	3,3	1,6	2,4	2,6	2,8
Instituição do Simples Nacional e reajuste das faixas	3	2,3	1,5	0	0	0	5,3	5,9	6,5
Mudança na base de cálculo do PIS-Cofins sobre importações								0,7	3,6
Fim da CPMF			40,6						
Não classificados	1,2	1	2,2	17,1	20	15,4	17,7	8,7	22,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de ORAIR (2014).

Aliás, outra indicação da mudança da estratégia foram as ações adotadas a partir do final de 2011 para tentar retomar o crescimento. Destacam-se os “incentivos” direcionados ao setor privado para a retomada do investimento. Destacam-se, especialmente as desonerações tributárias, a política de desvalorização do câmbio e a adoção de um período de queda da taxa de juros desde o final de 2011 ao início de 2013.

Na medida em que a dinâmica do crescimento arrefecia em 2011, a intenção foi a de tentar uma estratégia para que o investimento privado passasse a ter uma liderança no crescimento do investimento. Ocorre, no entanto, que o setor privado não respondeu aos estímulos efetuados e a queda do crescimento dos investimentos públicos reduziu o poder de “alavanca” de até então. No caso dos investimentos das estatais, e especificamente da PETROBRAS (Gráfico 10), observa-se uma retomada da formação bruta de capital fixo do setor entre 2012 e 2013, numa tentativa de retomada, num momento em que a economia brasileira já começava a desacelerar. Essa é uma fase de descoordenação do modelo de crescimento.

De fato, a “alavanca do setor externo” havia perdido dinamismo pela queda da dinâmica do comércio mundial e pela queda dos preços de *commodities* e também a “alavanca do investimento”, puxada pelo investimento público, havia se descoordenado. O consumo se mantinha como um componente importante mas, como é derivado da renda, necessariamente seria afetado com o tempo.

Ademais, o nível de endividamento das famílias já estava muito alto, de forma que os estímulos de crédito se mostravam limitados. Observa-se a problematização do crescimento e, paralelamente, a piora paulatina do resultado primário do governo geral, pela queda da arrecadação (Gráfico 13) gerada pela desaceleração do crescimento e pelas desonerações. A continuidade da queda da arrecadação, articulada à rigidez dos gastos públicos primários acaba gerando uma situação que o crescimento das receitas passou a estar abaixo do crescimento das despesas, chegando-se à situação de déficit primário, mesmo não tendo se observado um boom no crescimento das despesas (Gráfico 13). Em 2015 observa-se um salto abrupto da dívida bruta do setor público, com o diagnóstico que tal salto devia-se ao déficit primário, sem que se explicitassem os fatores ligados à política cambial e monetária, além do nível dos juros, que tinham contribuído decisivamente para esse salto, muito mais do que o déficit primário.

Essa situação explicita a armadilha macroeconômica de um modelo de crescimento que provoca constante impacto financeiro sobre a dívida pública. Essa “não transformação” compromete o modelo de crescimento acima descrito nos momentos de desaceleração, pois os déficits primários que passarão a ocorrer serão vistos equivocadamente como os responsáveis pelo volume e salto da dívida pública. A pressão contínua passará a ser pela redução dos gastos primários.

As não transformações do modelo de crescimento

Conforme indicamos no início de nossa discussão, uma das características importantes do modelo de crescimento vigente no Brasil entre 2003 e 2015 foi o fato de o crescimento ocorrer ao mesmo tempo em que se processava uma melhora na distribuição de renda. No entanto, como comentado, tal crescimento apresentou “armadilhas”, que comprometeram o próprio modelo e seu aprofundamento. Para o escopo do presente trabalho iremos apenas indicar os elementos envolvidos, não sendo possível detalhá-los.

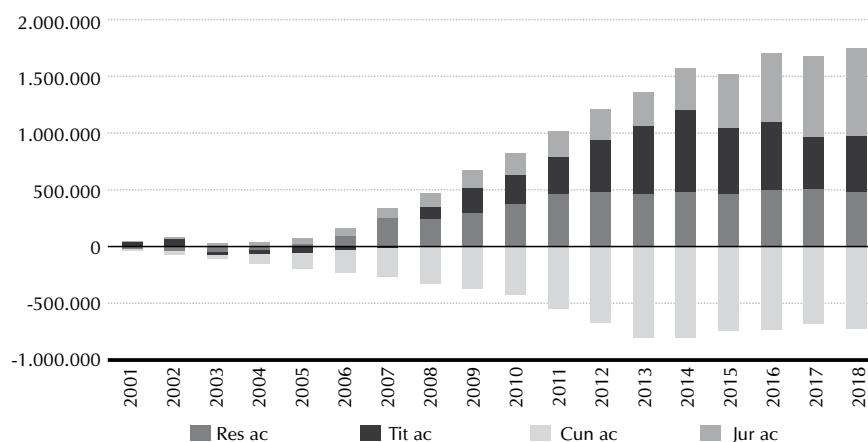
Queremos destacar aqui duas “não transformações” centrais, que comprometem a dinâmica de crescimento. A primeira delas se refere à manutenção da abertura econômico-financeira conjugada ao tripé macroeconômico e a segunda diz respeito à não transformação (ou regressão) da estrutura produtiva do país.

Sobre a primeira “não transformação”, em nenhum momento houve, no período entre 2003 e 2015, tentativas de modificar o tripé macroeconômico e a abertura financeira. É possível citar alguns momentos de exceção, como a redução da meta de superávit primário como medida anticíclica para saída da crise de 2009, mas que não se configurou como medida estrutural. O movimento de queda da taxa básica de juros em 2013 estava longe de representar uma flexibilização do Regime de Metas de Inflação e as isenções fiscais concedidas durante o primeiro governo Dilma vieram em conjunto com medidas de corte de gastos. Apesar de se ter utilizado a denominação “Nova Matriz Macroeconômica”, não houve ruptura com o tripé e com o diagnóstico de inflação de demanda. Do mesmo modo, a abertura à entrada e saída de capitais externos permaneceu em prática, o que pode ser evidenciado em dois momentos distintos: uma abrupta depreciação do real no final de 2008, após a falência do banco de investimentos

Lehman Brothers, e um movimento de forte apreciação da moeda nacional em 2011, ambos resultados de decisões tomadas por agentes externos.

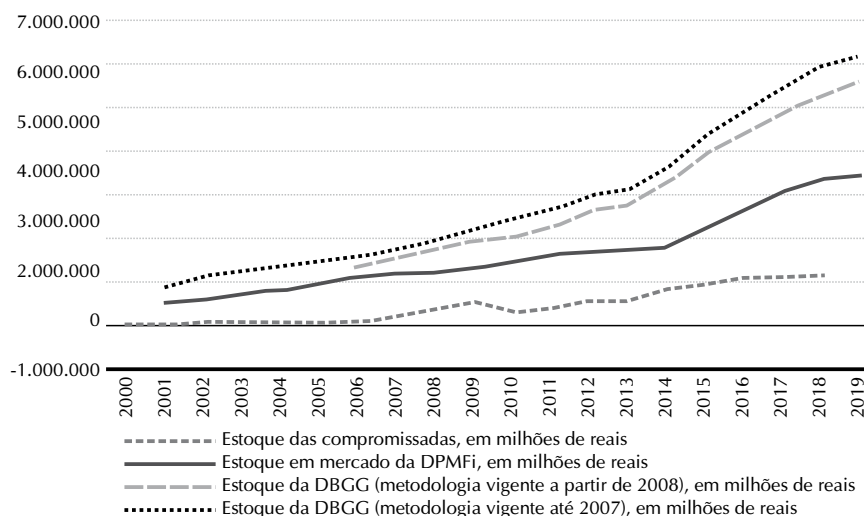
Uma armadilha clara do modelo foi a forte entrada de capitais ocorrida entre 2004 e 2012, graças aos períodos favoráveis de liquidez internacional conjugados a um expressivo diferencial entre os juros domésticos e internacionais e à possibilidade de grandes ganhos especulativos no mercado de capitais nacional. Ora, o excesso de entrada de capitais gerou, ato contínuo, a compra pelo Banco Central, do “excesso de reservas” para manter um nível de câmbio minimamente competitivo (ainda que valorizado para a competitividade industrial). A conjugação desse fenômeno com o diagnóstico de inflação de demanda levou, paralelamente ao contínuo enxugamento da liquidez que ingressava no país, por meio de operações compromissadas. A colocação dessas operações, por sua vez, gerava o pagamento de juros sobre as mesmas (Selic), que viam seu estoque crescer. Esse pagamento também deveria ser enxugado, gerando nova colocação de operações compromissadas. Esse duplo movimento (estoque de compromissadas por conta das Reservas e estoque de compromissadas por conta do pagamento de juros) provocavam, paralelamente uma rápida pressão sobre a Dívida Bruta do Governo Geral (Gráficos 16 e 17). Essa pressão não gerou uma explosão da dívida entre 2003 e 2014, graças ao crescimento da Conta Única do Tesouro (Gráfico 17), devido ao superávit

Gráfico 16: Determinantes do saldo das operações compromissadas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

Gráfico 17: Estoque das compromissadas 2000-2018, em mercado da DPMFi 2001-2019, DBGG (metodologia vigente até 2007) (2001-2019) e DBGG (metodologia vigente a partir de 2008) (2006-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

primário, que retirava recursos de circulação e reduzia as operações compromissadas. Ainda assim, a expansão das mesmas foi expressiva.

Essa dinâmica exigia um crescimento contínuo do país para garantir que o crescimento das receitas e o superávit primário (e o crescimento da Conta Única) contrarrestasse a pressão do excesso de liquidez interna exercido pela compra de reservas pelo Banco Central e pelo alto pagamento de juros sobre as operações compromissadas. Qualquer movimento de desaceleração afetaria rapidamente a dinâmica financeira da dívida pública, especialmente tendo em vista o alto nível das taxas de juros domésticas. Então, destacamos que a nossa interpretação é a de que a não ruptura com o diagnóstico de inflação de demanda e do tripé macroeconômico e a não ruptura com a ampla abertura financeira foram fatores geradores de uma armadilha financeira sobre a dívida pública que se fez sentir rapidamente com a queda do crescimento do país.

Quanto à “não transformação” da estrutura produtiva, podemos destacar dois elementos: o comportamento da indústria e o padrão das exportações e importações do país. Quanto ao primeiro elemento, entre 2003 e 2014 as in-

dústrias extrativas e de transformação representaram entre 21% e 24% do PIB brasileiro, índice que se reduziu a 18% em 2017. Dentro de um cenário de retração econômica, a queda da participação da indústria significa que este setor caiu mais que outros. Nesse sentido, há de se destacar um fenômeno que Sarti e Hiratuka (2019) chamam de perda de adensamento das cadeias produtivas e Morceiro (2018) chama de esgarçamento do tecido industrial. Significa que componentes de produtos industriais deixam de ser produzidos internamente e passam a ser importados, o que reduz o potencial de encadeamento da indústria e o desenvolvimento de componentes de maior conteúdo tecnológico.

A não transformação produtiva se reflete também no que Sarti e Hiratuka (2019) chamam de especialização regressiva, que pode ser observada pelo comércio externo. De acordo com os autores citados, cerca de 60% das importações brasileiras eram de alta ou de média-alta tecnologia em 2015, enquanto apenas 20% das exportações correspondiam a essas categorias no mesmo ano. Entende-se, assim, que o adensamento das cadeias e a importação de componentes não levaram a uma pauta de exportações qualitativamente melhor.

Para reverter esse quadro, durante os governos do PT foram desenhadas três políticas industriais. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi a primeira delas, substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ambas no governo Lula. Antes que pudesse atingir suas metas, a segunda foi interrompida pela crise de 2008/2009 e não chegou perto dos resultados esperados, ainda que pouco ambiciosos. Ao mesmo tempo, buscava-se com o PAC o desenvolvimento de uma infraestrutura capaz de sanar uma deficiência do país e dar respaldo ao desenvolvimento industrial. No governo Dilma foi adotado o Plano Brasil Maior (PBM), que também não atingiu seus objetivos e foi prejudicado por uma política macroeconômica desfavorável, pautada no tripé descrito acima.

Período pós-2015: As mudanças institucionais que entronizam um novo modelo de crescimento, com baixo dinamismo e alto potencial de concentrar a renda

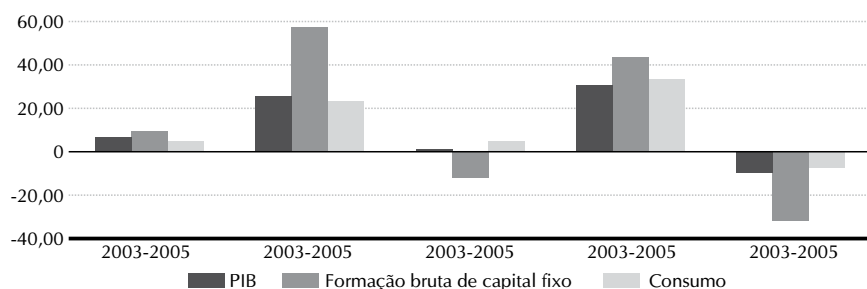
Podemos dizer que o período de mudança mais profunda do regime de crescimento começa no início do segundo governo de Dilma Rousseff, em 2015,

quando a política de austeridade passa a ser a pedra de toque do novo governo. Implementa-se aí uma forte redução de gastos públicos e, ao mesmo tempo, se efetiva um rápido aumento dos preços administrados, provocando um crescimento expressivo do preço de combustíveis e energia elétrica. A isso se soma, ainda, o movimento de desvalorização do câmbio, fator adicional a gerar impactos inflacionários (choque de custos), conjugado com uma política monetária restritiva.

A retirada dos estímulos de demanda, por conta da queda dos gastos públicos e da política monetária restritiva, é um importante fator para explicar a desaceleração em 2015 e do aumento do desemprego. O diagnóstico dominante, comprado pelo novo governo, passou a ser o de que a queda do crescimento pós-2013 havia sido provocada por “falta de credibilidade” gerada pelos desequilíbrios das contas do governo; fator que explicaria a queda das decisões de gasto dos empresários (especialmente dos gastos em investimento).

O ataque aos gastos públicos, por parte do novo ministro da fazenda de Dilma Rousseff, se mimetizou com as críticas do “mercado”, fortalecendo o argumento de que o crescimento abrupto da dívida bruta do governo, em 2015, resultava do crescimento do déficit primário. Ora, o governo passou, então, a ser um dos propaladores do discurso de que “acabou o dinheiro”, abrindo o flanco para a Reforma da Previdência que começou a ser diagnosticada como “inexorável”.

Gráfico 18: PIB, investimento e consumo das famílias – variação total (%) nos períodos selecionados



Fonte: Elaboração própria a partir das Contas Nacionais Trimestrais.

Esse discurso, em conjunto com as políticas de austeridade que avançam, são os fatores que utilizamos para indicar a mudança do modelo de cresci-

mento a partir daí. No entanto, é importante observar que ao longo do curto período do segundo governo de Dilma Rousseff não ocorreram mudanças institucionais que indicassem uma ruptura inexorável com a ação do Estado na economia. Essa guinada definitiva para o modelo liberal mais aprofundado ocorreu a partir do governo de Michel Temer e, mais fortemente, no governo Bolsonaro.

A chegada de Temer ao poder marca, de forma mais estrutural, o retorno do viés liberalizante no Estado, uma vez que as ações de governo se orientam no sentido de reduzir o papel do Estado na economia, voltando-se aos diagnósticos do início da década de 1990 de ataque a bancos públicos, às políticas distributivas, ao aumento real do salário mínimo, à previdência pública, às leis trabalhistas, à intervenção do Estado em geral, havendo ainda um forte ataque à educação pública e ao SUS.

Várias são as ações que vão definir um novo pano de fundo para a economia brasileira e para o novo modelo de crescimento liberal que passa a ser implementado. Dentre as modificações que já haviam sido implantadas até o final de 2019, destacamos:

- A reforma constitucional que definiu o teto de gastos públicos, indicando a **estratégia explícita** de redução do papel do Estado na economia (mudança da Constituição de 1988), na medida em que ficou definido que a variação dos gastos públicos agregados, ano a ano, teria como teto a variação da inflação;
- A reforma trabalhista, que mudou o marco de proteção aos trabalhadores, com destaque para a perda de direitos historicamente garantidos;
- A mudança do marco regulatório do petróleo, que abre a participação de atuação no setor ao setor privado nacional e estrangeiro, limitando a ação da PETROBRAS enquanto uma possível “alavanca de crescimento”;
- Ataque aos bancos públicos e à queda importante dos créditos direcionados; destaca-se, ainda, a mudança da regulação da TJLP do BNDES e a mudança e forte queda do Programa Minha Casa Minha Vida;
- A reforma da previdência (mudança da Constituição de 1988);
- A manutenção de várias desonerações tributárias;
- A manutenção do tripé macroeconômico.

O nosso destaque, então, é para a mudança radical do modelo de crescimento que vem se processando desde a destituição da presidenta Dilma do poder, sendo que as reformas vão na direção de um modelo liberal, mais profundo do que o que havia iniciado sua implantação durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Isso porque, no interregno 2015-2019, ocorreram rupturas institucionais importantes, tanto no que se refere ao pacto social, quanto no que se refere aos instrumentos de políticas públicas capazes de induzir o crescimento.

Nesse novo modelo, entroniza-se a redução do tamanho do Estado como mote central, sendo que a mudança constitucional ocorrida no governo de Michel Temer estabelece um teto de gastos ligados à variação da inflação, descolado do crescimento. A consequência é a de dificultar, ao longo do tempo, os gastos públicos, limitando qualquer ação do Estado anticíclica. Ora, na esteira da lógica do teto de gastos, se coloca um limite muito estreito a qualquer tipo de gasto público, gerando-se efeitos irreparáveis aos gastos sociais (DWECK & ROSSI, 2019a e 2019b) com saúde, educação e infraestrutura.

Ademais, a Reforma da Previdência gera uma redução dos gastos obrigatórios com as TAPS. Outro fato importante é a não manutenção da regra de ajuste do salário mínimo. Ainda que na constituição esteja explícito que este não pode ser reduzido, há o flanco aberto para interpretações quanto a essa regulação. Ou seja, vai se quebrando o pacto civilizatório desenhado pela Constituição de 1988, sendo que a redução da proteção ao trabalho é outra pedra liberalizante “pró-mercado” que se observa, e indica que os aspectos que geram um crescimento distributivo estão sendo desmontados.

Paralelamente, se observa, também, o ataque aos bancos públicos, e à atuação das empresas estatais. Quanto aos primeiros ataca-se a sua atuação e as captações compulsórias, sendo que as últimas são fortemente cobiçadas pelos bancos privados. Discussões quanto à privatização destes avança, ao tempo em que se entroniza a ideia de sua “irrelevância” e a consequência imediata tem sido a da redução dos créditos direcionados. Quanto às empresas estatais, o movimento é o de privatização e nosso destaque especial vai para a mudança do marco regulatório do petróleo, permitindo maior entrada do setor privado (especialmente o estrangeiro) no setor que, desde aí, torna a possibilidade de uma ação anticíclica puxada pela PETROBRAS muito menos vigorosa do que se apresentara no passado.

No que se refere à política econômica, o foco central é o corte de gastos públicos. No lado da política monetária, observa-se uma queda constante da taxa básica de juros, como resultado do baixo crescimento da economia e da consequente inflação abaixo da meta a partir de 2017. Mesmo com uma política monetária expansionista, a recuperação da economia brasileira tem sido bastante lenta, o que pode ser explicado, em parte, pelas características deste novo modelo de crescimento.

Levando em conta as alavancas do crescimento já descritas, observando a dinâmica da demanda, vemos o consumo das famílias com graves empecilhos para puxar a retomada e os aspectos fundamentais para tal conclusão se pautam no comportamento do mercado de trabalho e nas TAPS. Sobre as TAPS, destaca-se a Reforma da Previdência, que impõe regras mais rígidas para aposentadoria, especialmente para os trabalhadores que passaram a maior parte da vida no setor informal.

Sobre o mercado de trabalho, após uma piora do desemprego entre 2015 e 2016 (taxa de desemprego atingiu 12,7% em 2017), ocorre uma leve melhora e a taxa de desemprego chega em 11% em 2019, índice ainda elevado em comparação ao período que se encerrou em 2015. Cabe observar que, apesar dessa queda, as ocupações geradas são, em sua maioria, de baixa remuneração e, em grande medida, informais. É possível apontar ao menos três razões para este fenômeno.

A primeira delas é a informalidade como característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro, que se mantém em torno de 40% da força de trabalho e aumenta em momentos de crise ou baixo crescimento econômico. A segunda consiste em um fenômeno global chamado “uberização” do mercado de trabalho. Com a baixa capacidade de geração de empregos pelo setor formal, o transporte de passageiros ou entrega de comida passam a ser formas de ocupação que não chegam a constituir uma relação de trabalho formal e exigem, para uma remuneração razoável, o trabalho por jornadas excessivamente longas. A terceira razão alia a economia desaquecida e a reforma trabalhista de 2017, que levam a um baixo poder de barganha dos trabalhadores ao negociar sua remuneração, muitas vezes de forma individual e sem o apoio de um sindicato, e a possibilidade de contratações mais flexíveis, como os contratos intermitentes. Dessa forma, mesmo o crescimento líquido do emprego formal em 2018 e 2019 não representa um ganho significativo de poder de compra dos trabalhadores de forma agregada.

Com relação ao investimento, há uma clara estratégia de encolhimento do papel do Estado, o que inclui privatização total ou parcial de empresas públicas. Ao adentrarmos no período da crise, a partir de 2015, observa-se uma queda intensa do investimento, como é característico de tais momentos. Nota-se que a formação bruta de capital fixo, passa, em 2017, a ser apenas 14% maior que em 2003. No caso do Investimento autônomo, já destacamos o fato de que o crescimento do mesmo havia começado a arrefecer desde 2011. No caso das empresas estatais, é importante retomar a ação da PETROBRAS que é a grande responsável pelo comportamento do setor de petróleo e geradora de importantes efeitos encadeadores. Nota-se, pelo Gráfico 10, a queda acentuada das inversões do setor de petróleo. Contrariamente à expansão expressiva da FBKF do setor, observada entre 2003 e 2013, no final do ano de 2017 os gastos com aquisição de ativo imobilizado representavam apenas 89% do observado em 2003. Um fato importante a comentar é que, mesmo com a redução dos investimentos já discutida, a participação do setor no total das inversões da indústria brasileira permaneceu acima de 30% até 2016 (Gráfico 12), com uma queda maior em 2017, chegando a 24%. Ainda assim, o setor continua responsável por um quarto dos investimentos na indústria brasileira.

No caso da PETROBRAS, a estratégia explícita (PETROBRAS, 2016) é de desinvestimento, com vendas de ativos e foco nas atividades de exploração e produção. Além dos investimentos da empresa não serem utilizados de forma anticíclica no curto prazo, perde-se ainda parte do potencial de gerar encadeamentos de seus investimentos no futuro. Quanto aos investimentos privados, na ausência de uma alavanca advinda do investimento autônomo governamental ou do consumo, é pouco provável seu crescimento substantivo nos próximos anos.

De fato, os anos de 2015 e 2016 marcam um importante movimento de desaceleração, que veio junto com a política de austeridade adotada e com a retirada dos estímulos da ação do Estado. Nessa fase, observa-se uma queda importante do consumo (função da renda), induzindo a uma menor demanda agregada, em conjunto com uma baixa dinâmica dos investimentos. Paralelamente, a baixa perspectiva de demanda deprime o investimento induzido, reforçando desaceleração, sem que o Investimento Induzido pelo Estado tenha atuado como ação anticíclica. a economia voltou a crescer em 2017, mas muito lentamente.

Um elemento importante da recuperação em 2017 e 2018 foi o comportamento positivo das exportações, como resultado do aumento do preço das *commodities* em 2016 e desvalorização do câmbio, que ajudaram as exportações. Dessa forma, o desempenho dessas últimas – puxadas pela agropecuária – passa ser, inicialmente, um elemento de alavanca. O que se nota é que se observava uma retomada do Consumo e da FBKF, mas em ritmo muito lento. No caso do consumo, Bastos & Aidar (2018) indicam que os fatores que geraram influência positiva sobre o mesmo estariam ligados a gastos autônomos, que teriam influenciado positivamente a economia, ainda que de maneira incipiente. O primeiro elemento foi o crescimento do salário mínimo real, graças à combinação da regra de ajuste do mesmo e a redução da inflação, afetando positivamente o consumo. O segundo elemento foi resultante da relação entre aumento real do salário mínimo e o seu impacto sobre os gastos com assistência e previdência. (67,7% dos gastos com TAPS em 2019 estão ligados ao salário mínimo, cobrindo 23 milhões de pessoas) – transferências sociais são, de certa forma, uma âncora de gastos. O terceiro elemento foi a liberação do FGTS (injeção de 44 bilhões de reais).

Ou seja, fatores ligados à própria regulação protetiva do salário mínimo e às transferências de assistência e previdência geraram influência sobre o Consumo, em conjunto com liberações do FGTS, mas o impacto dinâmico sobre o crescimento ainda foi muito reduzido. Em 2019 a problematização do mercado mundial, com a guerra comercial entre Estados Unidos e China, comprometeram a dinâmica do mercado externo como alavancador do crescimento, sendo que o dinamismo do Consumo se mostrou limitado. É bem verdade que a queda da taxa de juros gerou uma retomada das operações de crédito e também do emprego, pois a evolução do crédito à construção civil tem importante impacto sobre o setor, que emprega muito. Ainda assim, note-se que a dinâmica do Investimento continuou fraca em 2019, não tendo sido influenciada pela “retomada da confiança”, pela adoção de políticas de austeridade fiscal e da reforma da previdência.

Considerações finais

Este texto teve o objetivo de discutir os modelos de crescimento da economia brasileira de 2003 a 2018, enfatizando sua construção e mudanças. Defende-

-se que é possível reconhecer um modelo para os anos de 2003 a 2014, marcado pelo crescimento econômico com melhora na distribuição de renda e puxado, fundamentalmente, pelo investimento, com destaque para a atuação estatal. Esse período pode ser subdividido, já que de 2011 a 2014 há uma mudança na condução da política econômica, com redução dos investimentos em infraestrutura e a utilização de desonerações como uma tentativa frustrada de impulsionar o investimento privado. Contudo, as maiores mudanças vão sendo implementadas de 2015 em diante, no sentido da redução da intervenção do Estado na economia e da redução da Proteção Social estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Tem-se, então, um novo modelo de crescimento pós-2015 e até 2019, que se mostrou incapaz de promover a recuperação consistente da economia brasileira. Além do papel reduzido da PETROBRAS e de outras empresas estatais, a tríade “regra de ouro – meta de resultado primário – teto de gastos” se mostra como um impeditivo ao governo, através dos seus gastos, catalisar uma retomada da atividade econômica. A aposta parece estar, no pensamento da equipe econômica do governo Bolsonaro, no setor externo, seja via exportações ou entrada de Investimento Direto Externo (IDE). No primeiro caso, trata-se de uma variável que depende mais da demanda externa que de quaisquer esforços internos. Além disso, considerando a especialização regressiva da economia brasileira, o foco pode estar excessivamente na promoção de exportações de produtos de baixo valor agregado e importações de outros de mais adição de valor.

Sobre a atração de IDE, os movimentos que surgem são, em grande medida, para compra de empresas estatais em processo de privatização. Desse modo não geram, ao menos diretamente, ampliação da capacidade produtiva e geração potencial de empregos.

Percebe-se, então, que as mudanças provocadas pelos governos Temer e Bolsonaro vão além da condução da política macroeconômica. As mudanças são mais profundas e referem-se à entronização de um novo modelo de crescimento ultraliberal, com o dismantelamento de institucionalidades importantes para a atuação do Estado e também para provocar políticas distributivas. Como descrito, há poucos indícios que levem a crer em um crescimento econômico significativo a curto prazo e os períodos de maior dinamismo da economia tendem a ser mais concentradores de renda, levando em conta as

descritas mudanças no mercado de trabalho e nas TAPS. Esse novo modelo, aliado às não transformações produtivas e no perfil da política econômica durante o período de 2003 a 2014, leva a baixas expectativas quanto a um novo ciclo de crescimento com distribuição de renda num curto ou médio prazos. O alerta adicional é o de que uma virtual retomada da intervenção do Estado por um outro governo em uma próxima eleição já encontra limites de atuação, devido à mudança do marco regulatório do petróleo (limitando a ação da PETROBRAS), do teto de gastos e por mudanças regulatórias quanto à proteção dos trabalhadores e da população de baixa renda.

Referências

- AMITRANO, C.R. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: IPEA (Org.), *Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 1. Brasília: Ed. IPEA, 2010.
- AMITRANO, C. R.; PIRES, M. C. C.; CARVALHO, S. C.; FERREIRA, E.; ESTEVES, F. H. da.; YANNICK, K. Z. J. & LIMA, L. d. S. A natureza da inflação de serviços no Brasil: 1999–2014, *Textos para discussão do IPEA*, v. 2169, 2016.
- AVANCINI, D., FREITAS, F. & BRAGA, J. Investimento e Crescimento Liderado pela Demanda: Um Estudo para o Caso Brasileiro com Base no Modelo do Supermultiplicador Sraffiano, *Anais do 43º Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, Florianópolis, 2015.
- BASTOS, C. P. & AIDAR, G. F. O Brasil bateu no piso?, *Brazilian Keynesian Review*, 3(2), 2018.
- _____. Brazil's Economy: Recent Trends and Perspectives, *Texto Para Discussão IE/UFRJ*, n. 15, 2019
- BRAGA, J. M. Investment rate, growth and accelerator effect in the Supermultiplier Model: The case of Brazil, *Texto para Discussão Faculdade de Economia/UFF*, 2018.
- CARVALHO, L. B., & RUGITSKY, F. Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate. *Texto para discussão, FEA/USP*, 2015..
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Ed. Todavia, 2018.
- CORRÊA, V. P. Modelo de crescimento, dinâmica do balanço de pagamentos e fragilidades. In CORRÊA, V.P. (Org), *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013.
- CORRÊA, V. P. & SANTOS C. H. M. Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural – avanços e limites. In CORRÊA, V. P. (Org), *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013.
- DWECK, E.; ROSSI, P. Desmonte neoliberal e alternativas para o Brasil. In: Esther Solano. (Org.), *Brasil em Colapso*. São Paulo: Editora Unifesp, 2019a.
- _____. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In: Leite, M.V.. (Org.), *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro – Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*. Santiago: Publicação das Nações Unidas, CEPAL, 2019b.

- GOBETTI, S. W. & ORAIR, R. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999–2014), *Revista de Economia Contemporânea*, v. 19, n. 3, 2015.
- HOFFMAN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995–2011). In CAMPPELLI, T & NERI, M. (Orgs), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contas Nacionais Trimestrais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vários anos.
- _____. Pesquisa Industrial Anual. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vários anos.
- LOURAL, M. S.; SILVA, C. G. R. S.; MORTARI, V. S. A PETROBRAS como agente do desenvolvimento produtivo no Brasil: importância e esvaziamento. In: *Anais do IV Encontro Nacional de Economia Industrial e da Inovação*. Campinas, 2019.
- LOURAL, Marcelo Sartorio. Investimentos Industriais no Brasil: uma análise setorial do período 1999–2013. Campinas: IE/UNICAMP, 2016 (Tese de Doutorado).
- LUPORINI, V., & ALVES, J. Investimento privado: uma análise empírica para o Brasil, *Economia e Sociedade*, 19(3), 2010.
- MENDES LOUREIRO, P. Social structure and distributive policies in Brazil under the PT governments: a poverty-reducing variety of neoliberalism. *Latin American Perspectives: a journal on capitalism and socialism*, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.17863/CAM.44318>>.
- MENDES LOUREIRO, P. & SAAD-FILHO, A. The limits of pragmatism: the rise and fall of the Brazilian workers' party (2002–2016), *Latin American Perspectives*, v. 46, n. 1, 2019.
- MIGUEZ, T. H. L. *Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo na Economia Brasileira 2000–2013 – Uma análise multisetorial a partir das Matrizes de Absorção do Investimento (MAIs)*. Tese de doutorado defendida junto ao IE/UFRJ, 2016.
- MORCEIRO, P. C. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tese de doutorado. USP: São Paulo, 2018.
- NASSIF, A., FEIJO, C. A. and ARAUJO, E. C. Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?, *Cambridge Journal of Economics*, v. 39, n. 5, 2015.
- ORAIR, R. O. & GOBETTI, S. W. *O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal-1999/2014*. Monografia, 2015.
- ORAIR, R. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal, *Textos para discussão do IPEA*, v. 2215, 2016.
- PETROBRAS. Relatório anual, 2016.
- ROSSI, P. (2016). Construção e desconstrução do modelo distributivo. In: RAMOS, Gustavo Teixeira; LOGUERCIO, José Eymard.; MELHO FILHO, Hugo Cavalcanti; RAMOS FILHO, Wilson (Orgs.). *A classe trabalhadora e a resistencia ao golpe de 2016*. Ied. Bauru: Praxis, 2016, v. 1, p. 368, 2016.
- RUGITSKY, F. 'The Rise and Fall of the Brazilian Economy (2004–2015): The Economic Antimirage', *FEA/USP Working Paper Series*, 2017, n. 29.
- SANTOS, C. H. M.. Notas sobre as dinâmicas relacionadas do Consumo das famílias, formação bruta de capital fixo e das finanças públicas brasileiras no período 2004–2012. In: CORRÊA, V.P. (org.) *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013.

SANTOS, C. H. M. et al. Revisitando a dinâmica trimestral do investimento no Brasil: 1996-2012, *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 1, 2016.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Ed.). Para além da política econômica. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 127-170.

SERRANO, F & SUMMA R. Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s. *Investigación económica*, 2012, p. 55-92.

_____. Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. *Nova Economia*, v. 25, n. especial, 2015.

_____. Conflito Distributivo e o Fim da “Breve Era de Ouro” da Economia Brasileira. *Novos Estudos-Cebrap* (111), 2018.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos-Cebrap*, 102, 2015.

Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social

*Jorge Abrahão de Castro*¹

Introdução

No processo de desenvolvimento dos países, as relações sociais de produção determinam condições de vida que estão relacionadas as necessidades sociais básicas da população e que, em resumo, expressa o bem-estar social da população desses países. Adotando essa perspectiva, este trabalho busca reconstruir a evolução das condições de vida da população brasileira no período da redemocratização do país, para captar as variações no bem-estar social de sua população. Importante considerar que o pano de fundo dessas mudanças se relaciona diretamente com a característica do subdesenvolvimento do país e a ordem neoliberal vigente. Na análise, vamos associar e privilegiar as políticas públicas do governo federal.

A ideia de condições de vida será operacionalizada mediante a utilização de um conjunto de dimensões, compostas por indicadores ligados a fatores econômicos e sociais da população. A quantidade e a qualidade analítica das dimensões são determinadas pela disponibilidade de dados e informações para construção de seus indicadores. Apesar de importantes, alguns recortes analí-

¹ Doutor em economia e membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia – ABED, foi diretor do IPEA e do Ministério do Planejamento.

ticos possíveis, tais como região, gênero, localidade, raça/cor, não foram tratados de forma específica, mas apenas utilizados em algumas situações.

Utiliza-se, também, o binômio inclusão/exclusão como critério para caracterizar períodos históricos de aceitação/negação, principalmente pela política pública, ao atendimento de necessidades e direitos de indivíduos e grupos sociais, relativos ao acesso à renda e usufruto de bens e serviços sociais.

Dessa escolha analítica derivou a especificação de oito dimensões: trabalho e renda; previdência social; pobreza; desigualdade de renda; saúde; educação; saneamento básico e habitação; segurança pública e violência. Para cada dimensão, foram utilizados dados, indicadores e informações das políticas públicas em determinados anos que demarcam os períodos de governo no âmbito federal.

A análise da evolução histórica na redemocratização parte do patamar de bem-estar social previsto na Constituição Federal de 1988 (CF-88) e observam-se as variações ocorridas no período após a constituição, repartidos por períodos de governo federal: Collor e Itamar (1990-1994); Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Lula e Dilma (2003-2014); Dilma e Temer (2015-2018) e Bolsonaro (2019).

A partir dessas opções, o trabalho foi dividido em sete seções. Na primeira, apresentam-se uma reconstituição do patamar de bem-estar social imaginado pelo CF-88; as cinco seções seguintes tratam do bem-estar social em cada período de governo. Por último, são feitas considerações gerais a respeito dos resultados em termos de bem-estar social.

Bem-estar social na CF-88: expectativa cidadã

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi a expressão do acordo político de um breve momento histórico, logo após o longo período autoritário. A partir de seus princípios e desígnios percebe-se que a permeia, como um todo, a preocupação em considerar e alargar o horizonte do bem-estar social para a maioria da população brasileira mantendo, entretanto, os compromissos com o sistema de mercado e a propriedade privada.

Havia uma grande expectativa quanto ao seu objetivo declarado em seu preâmbulo de

instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, p.14)

Na CF-88, o bem-estar social aparece, por exemplo, nos princípios fundamentais que definem a constituição da república brasileira como um Estado democrático e de direito, que tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político. Vale lembrar que o conceito de cidadania é estabelecer os direitos e obrigações de natureza política, civil e social a todos os cidadãos, o que torna esse conceito um elemento central para o bem-estar social.

Ao tratar da república, fixa seus objetivos na direção da construção de uma sociedade livre, justa e solidaria. Preocupa-se com a erradicação da pobreza e redução da desigualdade, além de promover o bem de todos sem qualquer discriminação (quase obrigações do estado para com a sociedade). Além disso, esses objetivos se desdobram em outros preceitos, por exemplo, o objetivo de solidariedade que se concretiza nos direitos sociais e dos trabalhadores constantes nos artigos 6º e 7º, além de se propagar na Constituição como um todo, tal como no disposto que trata da função social da propriedade, no capítulo sobre crianças, adolescentes e juventude. Tais objetivos e preocupações, se efetuados por políticas públicas adequadas e se a sociedade os incorporasse efetivamente, colocariam o bem-estar social da população brasileira em um patamar superior e próximo ao de países mais desenvolvidos.

Pensando na viabilização das políticas públicas destinadas às áreas sociais, a Constituição estabeleceu no título da tributação e orçamentos vários dispositivos que garantem tributos específicos e vinculações às políticas que poderiam gerar maior bem-estar social, além de determinar que uma parte expressiva do orçamento da união seria destinada à seguridade social, conceito estreitamente ligado à ideia de solidariedade social.

Em suas preocupações com a ordem econômica, a Constituição caminhou, também, na direção do bem-estar social, ao adotar o fundamento da valorização do trabalho, da existência digna conforme os ditames da justiça social,

e elencar uma série de princípios como a função social da propriedade, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, além da busca pelo pleno emprego e uma promessa de regular o mundo empresarial no exercício de sua função social. Além de estabelecer que o Estado exerça as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado.

Na ordem social, a base seria o trabalho e o objetivo declarado, o bem-estar e a justiça social. Inova ao trazer o conceito de seguridade social, enquanto um conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, além de definir a educação como direito de todos e dever do Estado e da família.

Apesar da expectativa cidadã da CF-88, a realidade brasileira enfrentava uma situação econômica e social muito difícil, na qual o bem-estar social da população era muito baixo e tinha como característica principal a exclusão social da maioria da população. Além disso, grande parte de suas determinações não seriam aplicadas automaticamente, mas deveriam ser regulamentadas em lei o que dificultava ainda mais sua implementação devido à reorganização do espectro conservador no país.

Bem-estar social 1990-1994: exclusão social e poucas alterações

A configuração do bem-estar social da população desse período será realizada mediante análise dos indicadores sociais de cada uma das dimensões das condições de vida, que são apresentadas na Tabela 1. Na análise, as interrelações com as políticas públicas do governo Collor e Itamar serão privilegiadas. Alguns indicadores do período estarão prejudicados devido ao fato de a principal fonte de dados, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domiciliar (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não ter sido realizada nos anos de 1990 e 1994.

A análise do conjunto de indicadores para o ano de 1990, Tabela 1, o primeiro ano da série e do governo Collor, mostra que a situação concreta da população brasileira era de renda domiciliar per capita e rendimentos médios do trabalho baixíssimos, desemprego e informalidade elevada. Desproteção

previdenciária para ativos e inativos. Desigualdade extremamente elevada, uma das maiores do mundo, com os 10% mais ricos concentrando quase 50% das rendas. A pobreza era muito elevada e atingia cerca de 40% da população, com metade destes na extrema pobreza. As dimensões de saúde e de educação apresentavam péssimos resultados em seus indicadores, por exemplo, a mortalidade infantil era de 47 mortes para cada mil nascidos vivos; o analfabetismo atingia cerca de um quinto da população e a média de ano de estudo não chegava a cinco, o que caracteriza uma população que mal sabe ler e escrever um texto simples. Além de ser uma sociedade que convivia com elevada violência e insegurança. Essas informações demonstram, em seu conjunto, uma situação de exclusão social e de baixo bem-estar social para a maioria da população brasileira. Na comparação internacional, esses indicadores ficavam muito abaixo da situação verificadas nos países desenvolvidos e mesmo nos países latino americanos.

Passados cinco anos do início da década, e depois de muita confusão política e econômica, o que se observa na Tabela 1, em 1995, é uma pequena mudança, na margem, em alguns indicadores. Tal fato sugere a não alteração do baixo bem-estar social. Ou seja, se o bem-estar estava muito baixo no começo da década, assim ficou. Houve pouca alteração na situação, o que refletia, em larga medida, a disposição do governo Collor na obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na CF-88. A situação melhorou um pouco ao final do período o governo Itamar, que minimizou essa disposição e, também, contou com um crescimento econômico razoável.

Bem-estar social de 1995-2002: exclusão social e poucas alterações

Para analisar o bem-estar social deste período, utilizou-se a forma anterior. O estudo deu-se mediante análise dos indicadores sociais de cada uma das dimensões das condições de vida, que são apresentadas na Tabela 1. Esse período compreende os oito anos dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O ano de 1995, primeiro do governo FHC, apresentava um patamar baixo para o bem-estar social e que pouco tinha avançado desde a Constituição. Os rendimentos continuavam baixíssimos, informalidade elevada e girando em

torno de 60% dos ocupados, proteção previdenciária para apenas 65% dos ativos e em queda. Por outro lado, houve um pequeno aumento para os inativos. A desigualdade se mostrava ainda elevadíssima, pois os 10% mais ricos continuavam concentrando quase metade da renda. A pobreza havia reduzido, mas ainda era enorme, girando em torno de 35% da população e metade destes estavam na extrema pobreza. Os indicadores de saúde e de educação continuavam péssimos; por exemplo, a mortalidade infantil e a mortalidade materna, mesmo em queda, continuavam elevadas e, ainda, existia cerca 15,5% de analfabetos na população e a média de ano de estudo não chegava a 5,3 anos. A violência e insegurança eram elevadas e estavam se ampliando.

Após oito anos de governo FHC, em 2002, os indicadores apresentados na Tabela 1, mostram que ocorreu uma regressão em todos os indicadores na dimensão trabalho: o desemprego subiu, assim como a informalidade, a renda per capita e rendimento médio do trabalho também sofreram queda. Esse movimento impactou negativamente a proteção previdenciária da população ativa, que reduziu. Por outro lado, ocorreu o aumento da cobertura da população idosa, resultado da incorporação de direitos da CF-88. Em função da evolução negativa da renda e da piora no mercado de trabalho, a pobreza e a desigualdade, que eram elevadas, tiveram pequeníssimas reduções, o que configura uma estagnação da situação. Nas dimensões de saúde, educação e saneamento observam-se evoluções positivas nos valores dos indicadores selecionados, o que significa que a população passou a ter mais acesso a bens e serviços sociais. No entanto, existe o problema concreto da baixa velocidade desse movimento, que faz com que as melhorias observadas, de fato, mudem muito pouco a realidade do bem-estar social da população, que continua muito baixo. Por fim, a dimensão de segurança e violência apresenta evolução negativa em todos os indicadores, acompanhando o que ocorreu no mercado de trabalho, na pobreza e na desigualdade.

A análise das alterações nas condições de vida da população mostra que houve redução do poder de compra de bens e serviços para a população em idade ativa (exclusão no mundo do trabalho e na renda) e manutenção da renda para a população mais vulnerável (pequena inclusão assistencial na renda) e pequena ampliação da renda para a população na inatividade (reduzida inclusão na previdência). Houve também a lenta inclusão da maioria da população

no acesso a bens e serviços públicos, apesar da permanência dos problemas de qualidade e fragilidades institucionais. No balanço de perdas e ganhos, é possível dizer que o padrão de exclusão social não se alterou, o que significou a manutenção do baixo bem-estar social para a maioria da população.

Bem-estar social de 2003-2014: interstício de inclusão social

A configuração do bem-estar social desse período será realizada mediante análise dos indicadores sociais de cada uma das dimensões das condições de vida, que são apresentadas na Tabela 1. Para complementar a análise, serão utilizados dados e informações das políticas sociais e dos gastos públicos, exibidos na Tabela 2. A análise ficou centrada no período 2003-2014, referente aos governos Lula e Dilma.

Na dimensão do trabalho e renda, os indicadores mostram melhorias no mercado de trabalho e expansão da renda entre 2002 e 2014. Na Tabela 1, observa-se que o rendimento mensal médio de todos os trabalhos para pessoas de 15 anos ou mais, que tinha caído na década de 1990, passou a crescer entre 2002 e 2014, com um crescimento real de 39%. O desemprego, que vinha se elevando ao fim da década de 1990 e início do século XXI, passou a ter, desde 2005, uma tendência à queda e atingiu 7,5% em 2014, seu menor percentual. Nesse período, de acordo com dados da Tabela 2, também foram criados mais de 20 milhões de empregos formais. Com isso, a taxa de informalidade, que sempre foi elevada, experimentou um processo de redução, saindo de 58,3 para 46,4% entre 2002 e 2014. As razões que explicam essas melhorias estão na dinâmica do mercado de trabalho e nas políticas públicas, que aproveitaram o crescimento econômico conjuntural. Outro elemento importante foi a política de valorização real do salário mínimo (SM), que teve crescimento real de 70%, e o conjunto dos benefícios de transferência de renda da política social (ver Tabela 2).

Na dimensão da previdência social, ocorreu maior inclusão no sistema previdenciário e crescimento da renda das transferências previdenciárias. A Tabela 1 mostra que a cobertura previdenciária com respeito à população ativa, entre 16 e 59 anos, avançou de 61,7% em 2002 até chegar em 72,5% em 2014,

apesar de existir número expressivo de brasileiros excluídos da política previdenciária por conta da grande informalidade que domina o mercado de trabalho brasileiro. Já a cobertura da população inativa (mais de 60 anos), ficou estável, em torno de 80% durante todo o período, demonstrando melhor efetividade do sistema para cobrir as necessidades dessa população. No período, ocorreu permanente ampliação dos benefícios previdenciários, de 18,9 milhões, em 2002, chegando a 28 milhões em 2014 (ver Tabela 2). Além disso, o valor médio real dos benefícios da previdência também se ampliou em 33%, derivado em grande parte da valorização real do SM. Os dados apresentados na Tabela 1 mostram que essa política é um elemento importante de garantia de renda e de combate às vulnerabilidades da população idosa.

Na dimensão da pobreza, houve ampliação da renda dos mais pobres e relevante redução da pobreza e da extrema pobreza. Observa-se, na Tabela 1, que a taxa de pobreza (população vivendo com renda per capita menor que um quarto do SM), que esteve em patamar elevado durante toda a década de 1990, reduziu sua incidência de 25,7% da população em 2002 para 8,1% em 2014, e as demais linhas de pobreza apresentadas na tabela seguiram essa tendência. Esses resultados estão relacionados às políticas de assistência social, que ampliaram e diversificaram os benefícios assistenciais, como mostra a Tabela 2, e ao crescimento econômico que gerou mais emprego e renda.

Na desigualdade de renda do trabalho, a tendência foi de redução permanente. A Tabela 1 mostra que a participação dos 40% mais pobres na renda do trabalho se ampliou para 11,4%, apesar de ser ainda uma participação pequena. O índice de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos, seguiu tendência de contínua queda. A relação 10/40 diminuiu e os mais pobres ampliaram um pouco sua participação na renda, no entanto isso não foi suficiente para mexer na participação do 1% mais rico na renda (11,3%), que continua a deter quase a mesma parcela da renda dos 40% mais pobres. As políticas sociais e o crescimento econômico, no período, não foram suficientes para efetuar uma mudança mais profunda no elevado padrão de desigualdade brasileira e nas suas consequências negativas para o bem-estar social.

Na saúde, os dados apresentados na Tabela 1 mostram melhorias na situação de saúde da população; por exemplo, a taxa de mortalidade infantil

diminuiu de 35,1 óbitos por mil nascidos vivos em 1995 para 12,4 em 2014. Movimento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade na infância, que diminuiu para 14,9 óbitos por mil nascimentos no ano de 2014. A mortalidade materna, apesar de ter sofrido redução, ainda apresenta patamar bastante elevado. Além disso, houve extensão da esperança de vida ao nascer, que chegou a 75,2 anos em 2014. Essas reduções dos valores dos indicadores mostram que a política pública, principalmente o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), com ampliação da atenção primária, sobretudo na modalidade saúde da família, entre outros bens e serviços de saúde (ver Tabela 2), protegeu uma parcela mais extensa da população, bem como a protegeu contra o conjunto mais diversificado de riscos e agravos.

Na educação, houve ampliação da escolarização, os indicadores da Tabela 1 mostram que a taxa de frequência da população na faixa etária de 0 a 3 anos se expandiu de 11,7 para 24,6% entre 2002 e 2014, mas é ainda um acesso reduzido diante das necessidades da população. Para a população de 4 a 14 anos de idade, o acesso à escola foi ampliado. A proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais, apesar da tendência de queda permanente, ainda está em patamar elevado, principalmente devido às gerações mais velhas. O número médio de anos de estudo para a população com 25 anos ou mais cresceu no período, passando de 6,1 anos para 7,7 anos. Alguns indicadores de progressão dos alunos no sistema mostram avanços no período, mas os patamares atingidos não são bons; por exemplo, a conclusão do ensino fundamental na idade adequada está muito distante do desejável, apenas 74,3% da população de 16 anos ou mais terminou essa etapa e, no ensino médio, a taxa de frequência líquida foi de 65,7% em 2014. Os números do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mostram que, apesar do baixo patamar de partida, ocorreu uma pequena, mas constante melhoria da educação. Ver, na Tabela 2, as modificações na matrícula e nos bens e serviços educacionais no período.

No saneamento básico e habitação, ocorreram algumas melhorias e até ampliação da cobertura dos serviços dessa dimensão, entretanto não foram suficientes para alterar mais profundamente o quadro de carências. A Tabela 1 mostra que a proporção dos domicílios não servidos por água de rede geral caiu, mas ainda era de 9,0% em 2014, as diferenças regionais são elevadas, e o

serviço de coleta de lixo é ainda pior que o atendimento dos serviços de água. Já a população que não contava com esgotamento sanitário, por rede geral ou fossa séptica, era de 32,4% em 2014. Além disso, parte do esgoto não é tratada e é jogada na natureza. Os domicílios com adensamento excessivo continuam elevados e ocorreu uma pequena redução no déficit habitacional entre 2007 e 2014, contribuiu para isso a entrega de 2,1 milhões de moradias no Programa Minha Casa Minha Vida (conferir Tabela2).

Na dimensão da segurança pública e violência, os valores dos indicadores na Tabela 1 mostram uma situação em que a vitimização e a insegurança continuaram altas e crescentes. Os diferentes tipos de homicídios continuaram a crescer, porém em menor velocidade que no período anterior. De acordo com Waiselfisz (2016), os homicídios por armas de fogo (71% dos homicídios) só não foram maiores em razão da implementação do estatuto e da campanha do desarmamento, iniciados em 2004. O homicídio de homens jovens continuou elevado, atingindo 108,1 por cem mil em 2014, o que significa o extermínio de uma parcela da população masculina jovem, principalmente daquela pobre e negra. Os crimes violentos e letais chegaram a 57 mil em 2014, e o número absoluto de estupros notificados atingiu cerca de 50 mil.

A análise das dimensões demonstra que predominaram, nesse período, alterações nas condições de vida da população, que permitiram o aumento do poder de compra de bens e serviços para a população em idade ativa (inclusão no mundo do trabalho e na renda), para a população na inatividade (inclusão na previdência) e para a população mais vulnerável (inclusão assistencial na renda). Houve também a inclusão da maioria da população no acesso a bens e serviços públicos, apesar da permanência dos problemas de qualidade e fragilidades institucionais. Essa alteração positiva nas condições de vida, resultante da maior inclusão social, significou melhoria no bem-estar social da maioria da população, embora a desigualdade tenha permanecido elevada.

Bem-estar social de 2015-2018: volta da exclusão social

A estratégia analítica foi alterada para caracterização do bem-estar social para esse momento, optando-se pela apresentação de dados para cada ano do período, como é apresentado na Tabela 3, a seguir. A repetição de dados de 2014

ocorreu, pois, grande parte dos dados foi proveniente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE, que produz dados aproximados, mas não iguais, ao da PNAD, do mesmo instituto, e que foram apresentados na Tabela 1.

Na dimensão do trabalho e renda, o conjunto dos indicadores mostra uma piora expressiva para os trabalhadores e suas famílias neste curto espaço de tempo. A Tabela 3 mostra dados que provam que a desocupação no período se ampliou fortemente, com a taxa média anual atingindo 12% em 2018, o que corresponde a 12,6 milhões de pessoas, uma das maiores taxas e o maior contingente dos últimos anos. O emprego com carteira de trabalho foi o mais penalizado, perdendo 2 milhões de postos. O setor industrial, um dos mais formalizados, foi que mais perdeu postos de trabalho, -10,5%, entre 2014-2018, assim como o setor da construção civil, -12,9%, no mesmo período (IBGE, 2019). Além disso, a desocupação atingiu fortemente os mais jovens, chegando a 22,3% da população de 14 a 29 anos em 2017. Além disso, observa-se que o percentual de subutilização por insuficiência de horas na população ocupada e elevou de 4,9 para 6,6%, o número de pessoas desalentadas mais que dobrou de tamanho, saindo de 1,5 para 4,2 milhões, a informalidade cresceu no fim do intervalo, o rendimento médio caiu na maioria do período, assim como a taxa de sindicalização e o SM perdeu centralidade política e valor real. Esses resultados indicam que as dificuldades geradas pela falta de crescimento econômico e pela precarização das relações de trabalho fragilizam a sobrevivência e a proteção social dos trabalhadores e de suas famílias, podendo se agravar ainda mais com a reforma trabalhista e a terceirização em curso.

Na dimensão da previdência social, o processo de inclusão previdenciária foi rompido com a redução de contribuintes para o sistema, perda de cerca de 1,4 milhão de contribuintes desde 2014, quando teve início a recessão econômica. A Tabela 3 mostra que 58,1 milhões de pessoas contribuíram para a previdência (64,1% dos ocupados) em 2017, o que representa queda de 2,3% em relação aos 59,5 milhões de pessoas que haviam contribuído em 2014. Esses dados são evidências de como a recessão econômica e as mudanças no mercado de trabalho tiveram como consequência a ampliação da desproteção social de ampla parcela da população, atingindo também a estabilidade e a segurança no financiamento da previdência social. Além disso, o papel dessa

política em diminuir a pobreza se reduziu, o que coloca em risco o bem-estar social da população idosa.

Na dimensão da pobreza, a renda dos mais pobres diminuiu. Com isso, a tendência de redução das situações de pobreza reverteu-se fortemente a partir de 2014 (ver dados na Tabela 3). De acordo com a FGV (2018), desde 2014 até o fim de 2017, cerca de 6,3 milhões de brasileiros passaram a viver abaixo da pobreza (linha de 233 reais per capita), e a pobreza total ampliou-se, atingindo 23,3 milhões de pessoas. As demais linhas de pobreza adotadas pelo IBGE (2018a) mostram tendência de crescimento da pobreza entre 2016 e 2017. Explicações para esses resultados estão associadas a várias causas, dentre elas: a crise econômica, com uma das maiores recessões da história do país; as medidas que facilitaram a precarização das relações de trabalho; as alterações na política de valorização do SM; e o ajuste fiscal (austeridade), que conteve gastos com o Programa Bolsa Família (ver Tabela 2).

Na dimensão da desigualdade de renda, ocorreu a reversão da tendência de diminuição; a Tabela 3 mostra que o índice de Gini da renda domiciliar per capita entre os indivíduos voltou a ter elevação. Esse índice para o Nordeste é mais elevado que o nacional e teve crescimento mais acelerado, piorando a desigualdade em uma das mais pobres regiões do país. A parcela do 1% com os maiores rendimentos da população ficou com 12% dos rendimentos em 2016, quase o mesmo que os 40% com os menores rendimentos, 12,4%. A participação do 1% e 10%, superior, na renda ampliou-se, enquanto a dos 40%, inferior, reduziu-se. O Índice de Palma também mostra uma piora na distribuição da renda. A relação 10/40, que havia caído entre 2014 e 2015, voltou a se ampliar nos dois anos seguintes. Não é demais mencionar que a desigualdade brasileira é elevada e sua ampliação é péssimo sinal para o bem-estar social dos brasileiros.

Na dimensão da saúde, a situação da maioria da população, que já era distante da ideal, preocupa ainda mais. Observa-se na Tabela 3 que, no decorrer do período, ocorreu ampliação da taxa de mortalidade infantil entre 2015 e 2016, fato que não havia ocorrido nos últimos 20 anos; o mesmo ocorreu com a mortalidade materna, que já era elevadíssima. Fator preponderante desses resultados foi a política de austeridade fiscal, que enfraqueceu as políticas de saúde e colocou em risco a continuidade do SUS, com o crescimento real dos gastos na área de saúde no período sendo um dos menores dos últimos anos

(ver Tabela 2). A aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC-95) em 2016, que congela os gastos públicos durante 20 anos, anula quaisquer possíveis avanços futuros nos serviços públicos de saúde.

Na dimensão da educação, a escolarização mantém a inércia de pequenos aumentos, que pouco arranham os problemas estruturais, como as dificuldades com a progressão escolar de parcela expressiva dos alunos, o analfabetismo, que parece não ter solução, a baixa escolaridade média da população e as questões de qualidade. No ensino médio, apesar da taxa líquida de frequência ter evoluído um pouco, o valor atingido é ainda muito baixo diante das expectativas do Plano Nacional de Educação (PNE), e os números do IDEB não são nada animadores (Tabela 3). Além desses problemas, a crise econômica traz consequências profundas para os alunos por causa de fatores externos à escola, tais como a ampliação das dificuldades econômicas das famílias que passam a conviver com desemprego, desalento, queda da renda, aumento da insegurança, entre outros fatores que prejudicam os alunos e os profissionais da educação e que acabam sendo levados para o ambiente escolar. Assim como na saúde, a EC-95 terá efeito devastador sobre os serviços públicos de educação, indispensáveis para a maioria da população.

No saneamento básico e habitação, observam-se movimentos controversos no acesso aos serviços da área. De um lado, o acesso aos serviços de lixo e esgotamento sanitário tiveram pequena ampliação; de outro, o déficit habitacional relativo aos domicílios particulares elevou-se ligeiramente. Já a proporção da população sem serviço de água da rede geral não teve alteração, entretanto a população do Norte piorou sua situação, que já não era boa (ver Tabela 3). Em razão das conexões transversais da área, essa situação potencializa os problemas de saúde pública, a poluição dos recursos hídricos, entre outros problemas. Esses resultados espelham a desarticulação política e o baixo investimento público e privado na área.

Na dimensão da segurança pública e violência, a vitimização e insegurança da população continuam altas e crescentes (Tabela 3). Os diferentes tipos de homicídios, que estavam em patamares elevados no período anterior, continuaram a crescer. O homicídio de homens jovens cresceu cerca de 5% e atingiu 122,6 por cem mil em 2017. É o extermínio da população jovem/masculina/pobre/negra em marcha forçada. As mortes violentas intencionais chegaram

a 63,4 mil em 2017. O número absoluto de estupro notificados atingiu 61 mil. Essa situação relaciona-se à crise econômica, desigualdade, desemprego, fragilidade das políticas de assistência, deficiência no controle do porte de armas, entre outros problemas.

A análise das dimensões mostrou que, nesse período, ocorreram alterações nas condições de vida da população, que levaram à rápida redução do poder de compra de bens e serviços para a população em idade ativa (exclusão no mundo trabalho e na renda), para a população na inatividade (exclusão da previdência) e para a população mais vulnerável (exclusão assistencial na renda). Conjugam-se a isso a regressão institucional da cidadania e a diminuição da oferta de bens e serviços públicos fundamentais às necessidades sociais da maioria da população. Com isso, a pobreza e a desigualdade voltam a crescer. Esse rápido retorno ao histórico padrão de exclusão social brasileiro resulta em menor usufruto da renda e riqueza socialmente gerada, cujo significado último é a redução do bem-estar social da maioria da população.

Bem-estar social de 2019: exclusão social rumo à barbárie social

A estratégia analítica será diferente da seção anterior porque o período é próximo da atualidade, o que dificulta a obtenção de dados, como pode ser constatado na Tabela 2. Como esse período compreende o primeiro ano do governo Bolsonaro, vamos utilizar também as indicações da direção política do governo, para cada dimensão, para termos uma projeção do bem-estar a partir das manifestações desse governo.

Ao final do primeiro ano do governo Bolsonaro estão disponíveis alguns indicadores, conforme Tabela 1. Esses indicadores mostram que na dimensão trabalho a regressão social continua. A desocupação e o desalento continuam elevados, a informalidade, que já era alta, continua subindo. Esse movimento impactou negativamente a proteção previdenciária da população ativa que se reduziu. Os demais indicadores só estarão disponíveis no ano seguinte, mas esses resultados mostram a direção excludente do novo governo.

Esses primeiros resultados estão em linha com as propostas políticas do governo, como se observa na área de trabalho que o desejo é da retirada de

direitos e dos amparos aos trabalhadores, com elevada redução da proteção ao trabalhador (seguro desemprego, Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, descanso remunerado, 13ª salário, salário mínimo, pisos salariais, aposentadorias e pensões), mas que é denominada eufemisticamente de redução de custo Brasil. Na previdência, o projeto é de mudança radical do sistema de aposentadorias e pensões, introduzindo o sistema de capitalização, que significa a retirada total do Estado do sistema e a entrega às forças de mercado a sua condução. Na assistência aos mais pobres, a ação do Estado deve passar por congelamento, desfiguração e extinção de programas, principalmente com a redução do acesso e a diminuição do valor dos benefícios. Na saúde, os cortes de despesas e o desmonte de programas estão em linha com o desejo de precarização e extinção do SUS, daí a falta de remédios, médicos, enfermeiros e de atendimentos. Observa-se indiferença ao sofrimento da maioria da população. Na educação, pretende-se reduzir profundamente os recursos orçamentários, com sérias implicações para a efetivação do direito à educação, além de se articular o enfraquecimento e extinção de universidades públicas e a condução do ensino superior por lideranças empresariais, reduzindo também as pesquisas e a pós-graduação. Desestímulo a programas e serviços necessários ao apoio à agricultura familiar e aos processos de assentamentos da reforma agrária. Privatização dos bens e serviços direcionados ao atendimento das necessidades básicas da população, sendo o mais importante aquele voltado ao abastecimento de água, rodovias e hospitais.

A efetuação desse projeto deliberado de exacerbação da exclusão social resultará em perdas elevadas de renda e riqueza, socialmente geradas para a maioria da população, além de criar uma massa de pessoas de difícil assimilação pelo sistema de mercado, com a ampliação das tensões, violências e inseguranças sociais. Isso significará profunda redução do já rebaixado bem-estar social da maioria da população, aproximando-se aceleradamente de uma situação de barbárie social.

Considerações finais

A evolução das condições de vida e o correspondente bem-estar social da população brasileira apresentados nesta pesquisa revelaram que o período trans-

corrido de democratização e logo após a CF-88 foi marcado por três momentos distintos. Um período inicial (1990-2002), que envolve três governos e apresenta poucas alterações na exclusão social e poucos ganhos de usufruto pela maioria da população no que diz respeito à renda e riqueza socialmente geradas no período, significando pouca/nenhuma ampliação no baixo bem-estar social da população. No segundo período (2003-2014), ocorreram alterações positivas nas condições de vida devido à inclusão social da maioria da população no usufruto da renda e riqueza geradas pela sociedade, com conseqüente maior bem-estar social. No terceiro período, mais curto, tem-se o retorno da exclusão social, com diminuição de usufruto pela maioria da população da renda e riqueza socialmente geradas e à redução do bem-estar social, com possibilidades de uma situação de barbárie social.

A melhoria do bem-estar com a inclusão social, do momento inicial deste século, representou apenas um interstício no padrão de exclusão e injustiça social no Brasil, com leve redução de ganhos das classes proprietárias da riqueza sobre o fluxo de renda gerada no período, mas não ameaçando as estruturas patrimoniais e demais interesses vigentes. No momento seguinte, o retorno da exclusão social aparece como resultante da retomada do pleno controle do poder político por essas classes, que voltam a realizar plenamente seu ideário de espoliação do país, pouco se importando com o que isso significa em termos de bem-estar social para a população brasileira.

Portanto, nesse período de redemocratização do país houve um interstício de inclusão social no começo do século, mas prevaleceram as situações de exclusão social, até com a possibilidade no período recente de uma situação de barbárie social. Essa evolução demonstra as enormes dificuldades criadas pelas classes dominantes brasileiras em deixar estabelecer no país um bem-estar social cidadão, expectativa gerada pela CF-88 no início do processo de redemocratização.

No entanto, é importante salientar que os gastos públicos são essenciais para assegurar o bem-estar social e, no Brasil, são altamente necessários, mas ainda insuficientes. Daí a necessidade de ampliar gastos e cobertura das políticas sociais. Os dados mostraram que se tivesse tido mais compromisso e empenho dos governos Collor, FHC, Temer, a situação econômica e social da população brasileira poderia ser bem melhor. Além disso, ressalta-se

que a Constituição Federal de 1988 e suas regulamentações foram fundamentais. Se não houvesse esse marco legal, a população brasileira estaria efetivamente na barbárie.

Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- _____. *Emenda Constitucional nº 95 (EC-95), de 15 de dezembro de 2016*. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: jan. 2019.
- _____. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2017*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017a, v. 24.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social – Suplemento Previdência do Servidor Público – AEPS 2017*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017b, v. 1.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. *Informe da Previdência Social*, Brasília, v. 30, n. 1, jan. 2018.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*, Brasília, v.21, n.249, jan. 2017c.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998,00. *Nota Técnica*, São Paulo, n. 201, jan. 2019.
- DOYAL, L.; GOUGH, I. *A theory of human need*. Londres: MacMillan, 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- _____. *PNAD continua retrospectiva 2012-2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a.
- _____. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas da violência 2018*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018a.
- _____. *Ipeadata 3.0*. Brasília. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/beta3/>>. Acesso em: 3.mar.2019.
- _____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais*, Brasília, n. 25, 2018b.
- _____. et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 5. ed. Brasília: IPEA, 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília: INEP, 2018.

- FUNDAÇÃO ABRINQ. *Observatório da criança e do adolescente*. São Paulo: Fundação Abrinq. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia>>. Acesso em: 3 mar. 2019.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?* Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTAGENDA2030). *Relatório luz da agenda 2030 de desenvolvimento sustentável – Síntese II*. São Paulo: GTAGENDA2030. Disponível em: <<http://www.gtagenda2030.org.br>>. Acesso em: out. 2018.
- NOGUEIRA, V.M.R. Bem-estar, bem-estar social ou Qualidade de Vida: A reconstrução de um conceito. *Semina: Ciências Humanas e Sociais*, Londrina, v. 23, n. 1, set. 2002. <http://dx.doi.org/10.5433/1679-0383.2002v23n1p107>
- OXFAM BRASIL. *País estagnado – um retrato das desigualdades brasileiras*. Brasília: OXFAM. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/>>. Acesso em: nov. 2018.
- WASELFISZ, J.J. *Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO/Brasil, 2016.

Anexos

Tabela 1: Condições de vida: dimensões e painel de indicadores selecionados: 1990/2002/2014.

Dimensões	Indicadores	Resultados/valores			
		1990	1995	2002	2014
Trabalho e renda	Taxa de desemprego na população > 10 anos (%)	7,1 (1992)	6,6	9,8	7,5
	Renda domiciliar per capita real, out. 2014 (R\$ 1)	641,6	728,2	716,3	1.152,2
	Empregados com vínculo formal de emprego (milhões)	nd	23,8	28,7	49,6
	Grau de informalidade (%) (GII-Ipeadata)	59,7 (1993)	59,7	58,3	46,4
	Rendimentos médios reais em todas fontes (R\$ 1 de out. 2014)	923 (1992)	1.185	1.102	1.737
Previdência social	População ocupada 16 a 59 anos protegida (%)	67	65,1	61,7	72,5
	População > 60 anos protegida, recebe ou contribui (%)	74,1	80,1	81,5	81,7
	População com renda < 1/2 SM per capita <u>sem</u> /previdência. (%)	67,8 (1992)	58,8	60,2	37,6
	População com renda < 1/2 SM per capita <u>com</u> /previdência. (%)	61,8 (1992)	52,4	50,6	24,2
Pobreza	População com renda < 1/4 SM per capita (%)	33,2	27,6	25,7	8,1
	População vivendo com menos de R\$ 233 (FGV) (%)	34,3 (1992)	28,4	26,7	8,4
	População pobreza – linha das necessidades calóricas, IPEA (%)	41,9	35,1	34,4	13,3
	População extrema pobreza – linha das necessidades calóricas, IPEA (%)	20	15,2	14	4,2
Desigualdade de renda	Desigualdade de renda – Gini	0,613	0,601	0,589	0,518
	Participação do 1% mais rico na renda (%)	12,2	13,5	13,4	11,3
	Participação dos 10% mais ricos na renda (%)	48,8	47,8	47	40,9
	Participação dos 40% mais pobres na renda (%)	7,4	8,0	8,5	11,4
	Razão 10/40 (renda média do 10% + ricos/40% + pobres)	26,5	24,0	22,2	14,4
	Proporção dos mais pobres com renda igual ao do 1% mais rico	30,5	27,3	25,2	15,4
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	47,1	35,1	23,4	12,4
	Taxa de Mortalidade na Infância (por mil Nascidos Vivos)	53,7	40,2	27,2	14,9
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	143,2	115,7	76,0	58,4
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	66,9 (1991)	68,5	70,7	75,2
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos) (%)	nd	7,6	11,7	24,6
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) (%)	17,2 (1992)	15,5	11,9	8,3
	Número médio de anos de estudos (população > 25 anos) (anos)	4,8	5,3	6,1	7,7
	População > 16 anos com o ensino fundamental concluído (%)	nd	nd	58,2 (2004)	74,3
	Taxa Líquida de frequência ao ensino médio ajustada (%)	nd	nd	51,1(2004)	65,7
	Notas no IDEB – EF_inicial	nd	nd	3,8(2005)	5,2(2013)
	Notas no IDEB – EF_final	nd	nd	3,5(2005)	4,2(2013)
	Notas no IDEB – EM	nd	nd	3,4(2005)	3,7(2013)

Dimensões	Indicadores	Resultados/valores			
		1990	1995	2002	2014
Saneamento básico e habitação	Domicílios sem abastecimento adequado de água potável (%)	nd	22,9	15,7	9,1
	Domicílios sem esgotamento sanitário adequado (%)	nd	45,9	39,1	32,4
	Domicílios sem coleta de lixo adequado (%)	nd	28,0	15	10,2
	Domicílios com adensamento excessivo (%)	nd	9,0	6,7	3,2
	Domicílios adequados para moradia (%)	nd	nd	51,7(2004)	62,1
	Déficit habitacional relativo aos domicílios particulares (%)	nd	nd	10,4(2007)	9,1
Segurança pública e violência	Taxa de homicídio (por 100 mil)	22,2	23,7	28,5	29,3
	Taxa de homicídio por armas de fogo (por 100 mil)	11,5	14,3	19,5	21,1
	Taxa de homicídio na população 15 a 29 anos, homens (por 100 mil)	77,5	81,0	105,4	108,1
	Crimes Violentos Intencionais (CVLI) (mil)	nd	nd	44,6(2007)	57,1
	Número Absoluto de estupros registrados (mil)	nd	nd	33,9(2009)	50,4
	Roubo e furto de veículos (mil)	nd	nd	117,7(2007)	242,7

FGV: Fundação Getúlio Vargas; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; nd: nada a declarar.

Fonte: IPEA (Diretoria de Estudos e Políticas Sociais e Ipeadata) (ano), IDB/RIPSA (ano), Fundação João Pinheiro (2018), FGV (2018), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018), MJ (anuário fórum) (ano), Ministério Público (informe previdenciários) (BRASIL, 2018).

Tabela 2: Dimensões e gastos: benefícios básicos da intervenção da política pública brasileira e gastos públicos: 2002/2014/2015/2016/2017.

Dimensões e gastos	Benefícios e outros	Valores				
		2002	2014	2015	2016	2017
Trabalho e renda	Beneficiários do Seguro Desemprego (milhões)	4,8	9,3	8,4	-	-
	Beneficiários do Abono Salarial (milhões)	7,8	22,1	21,5	-	-
	Contratos pelo PRONAF	0,9	1,5	-	-	-
	Salário Mínimo médio anual – ICV estrato inferior (valor em R\$1,0)	536,8	944,4	927,7	946,4	982,3
Previdência Social	Beneficiários do Regime Geral Previdência Social (RGPS), Total (milhões)	18,9	28,0	28,4	29,3	29,8
	<i>Beneficiários do RGPS, urbano (milhões)</i>	<i>12,3</i>	<i>18,7</i>	<i>19,0</i>	<i>19,8</i>	<i>20,3</i>
	<i>Beneficiários do RGPS, rural (milhões)</i>	<i>6,6</i>	<i>9,3</i>	<i>9,4</i>	<i>9,5</i>	<i>9,5</i>
	Valor médio real dos benefícios do RGPS (dez/2017-INPC) (R\$1,0)	871,9	1.161,0	1.124,7	1.185,0	1.269,0
	Beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), (milhões)	-	3,1	3,3	3,6	-
	<i>Beneficiários do RPPS, UF e municípios (milhões)</i>	<i>-</i>	<i>2,4</i>	<i>2,6</i>	<i>2,9</i>	<i>-</i>
	<i>Beneficiários do RPPS, União (milhões)</i>	<i>0,64</i>	<i>0,68</i>	<i>0,68</i>	<i>0,68</i>	<i>-</i>
Pobreza	Benefícios do Programa Bolsa Família (milhões de famílias)	6,6	14,0	13,9	13,6	13,8
	Beneficiários do BPC e RMV (milhões)	2,3	4,3	4,4	4,6	4,7

Dimensões e gastos	Benefícios e outros	Valores				
		2002	2014	2015	2016	2017
Saúde	Consultas p/habitante SUS	2,43	2,83(2011)	-	-	-
	Número de cadastramento familiar – Saúde da Família (milhões)	22,1	32,2	-	-	-
	Procedimentos Ambulatoriais (milhões)	1.883,5	3.794,2	-	-	-
	Atendimentos na Atenção Básica (milhões)	868,0	1.200,8	-	-	-
	Atendimentos na Atenção Especializada (milhões)	146,4	447,0	-	-	-
	Internações Eletivas (milhões)	1,5	2,2	-	-	-
	Cobertura de vacinas imunobiológicos (%)	76	86,1	-	-	-
Educação	Matrículas na educação infantil (milhões)	4,4	5,5	-	-	6,1
	Matrículas no ensino fundamental regular (milhões)	30,3	19,6	-	-	22,8
	Matrículas no ensino fundamental em tempo integral (milhões)	1,3(2010)	4,4	-	-	3,8
	Matrículas no ensino médio regular (milhões)	7,6	7,2	-	-	7,9
	Alimentação escolar – alunos beneficiados (milhões)	36,9	42,2	-	-	-
	Livros didáticos adquiridos (milhões)	96 (2005)	135,5	-	-	-
	Caminho da escola – ônibus adquiridos (mil)	2,4(2008)	4,1	-	-	-
	Matrículas na educação profissional de nível médio (milhão)	0,28	1,7	-	-	1,8
	Matrículas no ensino superior	1,1	2,4	-	2,0	-
	FIES – contratos firmados (mil)	76,1(2010)	732,3	287,5	203,6	175,9
PROUNI – bolsas oferecidas (mil)	112,3(2005)	306,7	329,1	329,0	361,0	
Habitação	Moradias do Minha Casa Minha Vida (milhões)	2,1(até 2014)	0,4	0,7		
Gasto público	Gasto Público Social Federal – direto (% do PIB)	12,60	15,20	15,70	-	-
	Gasto Público Social Federal – tributário (% do PIB)	0,30	1,80	1,80	-	-
	Gasto com o RGPS (% do PIB)	5,90	6,80	7,30	8,10	8,40
	Gasto BPC+RMV (% do PIB)	0,33	0,66	0,70	0,64	0,80
	Gasto com abono+seguro desemprego	0,50	0,90	0,80	0,88	0,82-
	Gasto com educação e cultura (% do PIB)	1,60	2,30	2,40	-	-
	Gasto com saúde (% do PIB)	1,65	1,65	1,64	-	-
	Gasto do Programa Bolsa Família (% do PIB)	0,23(2004)	0,47	0,45	0,45	0,43

ICV: Índice do Custo de Vida; INPC: Índice Nacional de Preços ao Consumidor; BPC: Benefício de Prestação Continuada; RMV: ; SUS: Sistema Único de Saúde; Fies: Fundo de Financiamento Estudantil; ProUni: Programa Universidade para Todos; PIB: produto interno bruto.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Orçamento Federal) (BRASIL, 2017c), MEco (Secretaria do Tesouro Nacional, informes da previdência, Anuário Estatístico da Previdência Social) (BRASIL, 2017a; 2017b; 2018), Ministério das Cidades (BRASIL, 2009); Ministério da Educação (INEP, 2018); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, ano), Ministério da Saúde (Relatório Anual de Gestão), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2019), Ministério do Trabalho e Ministério do Desenvolvimento Social.

Tabela 3: Condições de vida: dimensões e painel de indicadores selecionados: 2014-2018.

Dimensões	Indicadores	Valores					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trabalho e renda	Nível de Ocupação da população (%)	57,0	56,4	54,7	54,4	54,6	54,0 (3T)
	Taxa de desocupação na população >14 anos (%)	6,8	8,8	11,5	12,5	12,0	12,1 (3T)
	Taxa de desocupação na população 14 a 29 anos (%)	13,0	16,3	21,6	22,6	22,3	nd
	Taxa de desalento na população >14 anos (%)	1,6	1,9	3,2	3,9	4,3	4,2 (3T)
	Taxa de subutilização na população > 14 anos (%)	15,8	18,2	21,3	24,2	24,6	24,0 (3T)
	Proporção da pop. > 14 anos ocupada em trabalhos informais (%)	39,1	39,0	39,0	40,7	41,5	nd
	População > 14 anos ocupada em trabalhos informais (milhões)	35,9	35,9	35,4	37,1	38,3	38,4 (3T)
	Rend. médio real do trabalho principal, hab. recebidos, pop. > 14 anos (R\$1 médio de 2018)	2.218	2.124	2.134	2.114	2.163	nd
	Rendimneto domiciliar per capita real (R\$1 médio de 2018)	1.341	1.297	1.286	1.285	1.337	nd
	Taxa de sindicalização da população ocupada (%)	15,9	15,8	14,9	14,4	12,5	nd
Previdência social	População 16 a 59 anos ocupada e protegida (%)	72,5	72,5	72,2	70,9	nd	nd
	População > de 60 anos protegida (%)	81,7	81,7	84,6	84,7	nd	nd
	Pop. > de 14 anos ocupada/contribuindo para prev. (milhões)	59,2	59,7	59,0	57,9	58,2	58,4 (3T)
	População > de 14 anos ocupada/contribuindo para prev. (%)	64,6	65,1	65,6	64,2	63,5	62,3 (3T)
	População com renda < 1/2 salário mínimo (SM) per capita com renda da previdência (%)	24,2	26,2	30,5	31,3	nd	nd
Pobreza	População com renda < 1/4 SM per capita (%)	9,6	10,3	11,7	11,6	11,8	nd
	População com renda < R\$ 233 per capita (Linha FGV) (%)	8,4	10	10,8	11,2	10,9	nd
	População com renda abaixo da linha US 1,9 PPC per capita (%)	4,9	4,9	5,8	6,4	6,5	nd
	População com renda abaixo da linha US 3,2 PPC per capita (%)	9,9	10,7	12,1	12,3	12,4	nd
	População com renda abaixo da linha US 5,5 PPC per capita (%)	22,8	23,7	25,5	26	25,3	nd

Dimensões	Indicadores	Valores					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desigualdade de renda	Desigualdade de renda, Brasil – Gini	0,526	0,524	0,537	0,538	0,545	nd
	Desigualdade de renda, Nordeste – Gini	0,532	0,533	0,544	0,554	0,545	nd
	Participação do 1% mais rico na renda (%)	11,8	12,0	11,8	12,2	12,7	nd
	Participação dos 10% mais ricos na renda (%)	42,3	41,5	42,2	42,2	42,9	nd
	Participação dos 40% mais pobres na renda (%)	13,0	13,2	13,2	13,2	12,7	nd
	Índice de Palma, Brasil (participação dos 10% mais ricos/ participação dos 40% mais pobres)	3,3	3,1	3,2	3,2	3,4	nd
	Razão 10/40 (renda média do 10% + ricos/ 40% + pobres)	15,1	14,9	16,2	16,4	17,0	nd
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	12,4	12,4	12,7	12,4	nd	nd
	Taxa de Mortalidade na Infância (por mil Nascidos Vivos)	14,9	14,3	14,9	14,4	nd	nd
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	58,4	57,6	58,4	58,8	nd	nd
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	75,2	75,5	75,8	76,0	76,3	76,5
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos) (%)	nd	nd	30,4	32,7	34,2	nd
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) (%)	nd	nd	7,2	6,9	6,8	nd
	Número médio de anos de estudos (população > 25 anos) (anos)	nd	nd	8,9	9,1	9,3	nd
	Pop. > 16 anos com o ensino fundamental (EF) concluído (%)	73,4	74,9	74,9	75,9	nd	nd
	Taxa líquida de frequência ao ensino médio (EM) (%)	67,2	68,1	68,2	68,5	69,3	nd
	População 15 a 29 anos, jovem (sem estudar e sem trabalhar) (%)	21,3	22,6	21,8	23,0	23,0	nd
	Pop. 15 a 29 anos, jovem (sem estudar e sem trabalhar) (milhões)	10,3	11	10,5	11,1	10,9	nd
	População >25 anos que não completou o EM	nd	nd	54,9	53,8	52,5	nd
	Notas no IDEB – EF inicial	5,2(2013)	5,5	nd	5,8	nd	nd
	Notas no IDEB – EF final	4,2(2013)	4,5	nd	4,7	nd	nd
Notas no IDEB – EM	3,7(2013)	3,7	nd	3,8	nd	nd	

Dimensões	Indicadores	Valores					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saneamento básico e habitação	Prop. pessoas domicílio sem acesso à coleta de lixo, Brasil (%)	nd	nd	10,5	9,9	9,7	nd
	Prop. pessoas domicílio sem abastecimento de água, Brasil (%)	nd	nd	15,1	15,1	15,1	nd
	Prop. Pessoas domicílios sem abastecimento de água, Norte (%)	nd	nd	40,3	41,2	41,8	nd
	Prop. pessoas domicílios sem rede coletora de esgoto, Brasil (%)	nd	nd	36,3	35,9	35,7	nd
	Prop. pessoas dom. sem rede coletora de esgoto, Nordeste (%)	nd	nd	57,7	56,8	57,1	nd
	Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares (%)	9,1	9,3	nd	nd	nd	nd
Segurança pública e violência	Taxa de homicídio (por 100 mil)	29,8	28,9	30,3	31,6	nd	nd
	Taxa de homicídio por armas de fogo (por 100 mil)	21,1	20,5	21,6	22,9	nd	nd
	Taxa de homicídio na pop. 15 a 29 anos, homens (por 100 mil)	116,9	113,6	122,6	130,4	nd	nd
	Mortes Violentas Intencionais (MVI) (mil)	59,7	58,5	61,6	63,9	57,3	nd
	Número absoluto de estupros registrados (mil)	50,4	47,5	55,1	61,0	nd	nd
	Roubo e furto de veículos (mil)	513	514,5	557,5	544	491	nd

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata; 2018a); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018a; 2018b); Fundação João Pinheiro (2018); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018); Ministério da Justiça (fórum) (BRASIL, ano); Fundação Getúlio Vargas (2018); Fundação Abrinq (ano); Ministério Público (informes previdenciários) (BRASIL, 2018).

Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social no Brasil

*Paulo de Martino Jannuzzi*¹

*Paula Montagner*²

Nasci em Dundee, na Escócia, em 1967, filho de um açougueiro e de uma agente de aluguel de televisores (sim, nesse tempo, as TVs eram tão caras que a maioria das pessoas as alugava). A minha mãe morreu quando eu era ainda novo, e fui entregue aos cuidados da minha avó paterna. Cresci em uma (relativa) pobreza e houve até mesmo tempos em que fui à escola com os sapatos furados. A minha educação foi, no sentido original da palavra, bastante austera. Os rendimentos domésticos eram um cheque do governo, nomeadamente uma pensão de aposentadoria do Estado, e entregas ocasionais do meu pai, trabalhador braçal. Sou um filho do Estado de bem-estar. Também tenho orgulho deste fato.

[...]

Por causa do Estado de bem-estar britânico, por mais miserável que fosse em comparação com seus primos europeus mais ricos, nunca tive fome. A pensão de minha avó e as refeições gratuitas na escola trataram disso. Nunca me faltou um abrigo por causa da habitação social. As escolas que frequentei eram gratuitas e na realidade funciona-

¹ Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Pesquisador CNPq no projeto “Políticas Públicas, Mudança Social e Dinâmica Demográfica no Brasil de 1992 a 2014”. Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2016). E-mail: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br.

² Economista. Secretária adjunta de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2016). E-mail: pmontagner54@gmail.com.

vam como escadas de mobilidade para aqueles a quem tinha sido dada aleatoriamente competência para subir na loteria genética da vida. (BLYTH, 2017, p. 16-17).

Introdução

A citação que prefacia este artigo, extraída do livro *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*, de Mark Blyth, ilustra claramente como o Estado de bem-estar social tem papel fundamental na mobilidade social daqueles que não nascem em famílias com algum ativo (patrimônio, renda e/ou educação paterna) relevante nas sociedades ocidentais. Não fossem as políticas públicas de amplo escopo – de segurança alimentar, previdência social, educação pública, habitação social, dentre as citadas – o autor muito dificilmente teria conseguido cursar o ensino superior em uma das mais renomadas universidades americanas e se tornado professor em uma delas, quebrando o ciclo de (relativa) pobreza a que estaria condenado um filho de pai açougueiro, órfão de mãe, nascido e residente em uma cidade média (100 mil pessoas) no interior do Reino Unido.

A eventual (boa) herança genética, resiliência e esforço individual não teriam sido ativos ou atributos pessoais suficientes para romper as barreiras de mobilidade ascendente em direção aos estratos sócio-ocupacionais superiores, típicas em qualquer sociedade capitalista, especialmente para quem vem de famílias com pais com baixa escolaridade, que exercem ocupações manuais, de qualificação ou capital limitado, provenientes de cidades com reduzida oferta educacional e mercado de trabalho pouco diversificado. Não é à toa que o autor, conhecedor dos efeitos destruturadores das políticas de austeridade fiscal sobre o Estado social na Europa, faz questão de se reconhecer – e ter orgulho de se declarar – como “filho do Estado de bem-estar britânico, por mais miserável que seja” ante outras experiências históricas.

É, pois, uma citação tocante e atual para o momento que se vivencia no Brasil contemporâneo, seja pelas referências a políticas públicas que ora se estruturavam no país, seja pela alusão a uma trajetória de mobilidade social que passou a se materializar para milhares brasileiros mais pobres no período mais recente. É uma citação oportuna, ainda, pelo reconhecimento explícito, para além do estoicismo individual, do papel meritório e imprescindível do Estado como viabilizador dos mecanismos de democratização do bem-estar.

Por essas razões, trata-se, também, de uma citação apropriada para introduzir a discussão aqui apresentada acerca da mobilidade social no país, em perspectiva comparativa das últimas quatro décadas.

Mais especificamente, esse texto faz uma análise comparada da mobilidade social intrageracional em três – das mais de cinco – edições em que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) levantou essa informação nos seus quase 50 anos de existência. Nas edições de 1982, 1996 e 2014 se incluiu um suplemento específico para captar a trajetória sócio-ocupacional resumida dos chefes entrevistados (primeiro trabalho exercido, o do pai e a ocupação à época da pesquisa). Esses levantamentos permitem análise da mobilidade social em contextos econômicos, sociodemográficos e de oferta de políticas públicas muito distintos.

Os diferentes contextos econômicos e seus reflexos sobre o emprego e sobre a diversificação da estrutura ocupacional é certamente uma chave para explicar a mobilidade além, naturalmente, do comportamento da migração inter-regional e da ampliação do acesso à educação básica e superior. A expansão e diversificação do emprego no “Milagre Econômico” nos anos 1970, a contenção na “Década Perdida” nos anos 1980-90 e o pujante crescimento nos anos do “Desenvolvimento Inclusivo” nos anos 2000 – ou “Milagrito”, como prefere denominar Edmar Bacha (CARVALHO, 2018) – traduzem-se diferentemente nas taxas de mobilidade ascendente captadas nas edições da PNAD, como se verá mais adiante.

Este texto segue a tradição dos estudos de mobilidade social em tomar as mudanças ocupacionais como recurso analítico, pelo fato da condição profissional ser um indicador mais robusto e estável da posição de um indivíduo na estrutura social. A renda pode ser uma variável mais volátil em diversas sociedades e de mais difícil recordação em levantamentos empíricos sobre mobilidade. Assim, mobilidade social confunde-se na maioria dos estudos com mobilidade sócio-ocupacional, e do ponto de vista metodológico, desdobra-se na análise de transições de ocupação entre dois momentos de referência. Mobilidade intrageracional é, neste sentido, o movimento do indivíduo em duas diferentes fases do seu ciclo de existência, no início da sua atividade profissional e no momento atual ou de sua aposentadoria, por exemplo. Há ainda a mobilidade intergeracional, se, em vez disso, se confronta a profissão de um indivíduo com a profissão do pai no início do ingresso laboral do filho (BOUDON; BOURRICAUD, 2001).

Procura-se neste texto apontar, em especial, a contribuição das políticas públicas, sobretudo as estruturadas nos anos 2000 na explicação da retomada dos níveis de mobilidade ascendente constatada em 2014. Procura-se trazer evidências para mostrar a importância do Estado de bem-estar social na determinação dos níveis e padrões de mobilidade, questão pouco explicitada na literatura clássica da área. Nesse sentido, este texto não segue a linha interpretativa hegemônica de estudos que, inspirados na sociologia anglo-americana, procuram entender a mobilidade social como consequência da “modernização inexorável”, trazida pela – ou associada à – industrialização, urbanização e escolarização. Nessa perspectiva interpretativa, o crescimento da indústria e a urbanização provocariam mudanças intensas no espectro ocupacional, com criação de novas e diferentes ocupações, e também a diminuição e desprestígio de outras mais tradicionais. Ocupações de serviços passariam a se expandir mais rapidamente que postos de trabalho no campo, de menor remuneração e prestígio. Os fluxos migratórios do campo para cidade em buscas de melhores empregos e condições de vida – e a “modernidade” – provocariam o aumento da mobilidade, em parte horizontal, outra parte vertical e ascendente. O acesso à escolarização potencializaria, para determinados grupos, com ativos e atributos familiares mínimos – escolaridade, patrimônio ou renda dos pais – a possibilidade de ascensão a ocupações técnicas e a outras mais especializadas no meio urbano, ampliando o circuito da mobilidade ocupacional. Naturalmente, em todos esses processos, subentende-se também a contribuição do mérito e estoicismo individual no empreendimento migratório, no percurso educacional, na busca por emprego...

Certamente é um modelo consistente de médio alcance explicativo, que estrutura linha pujante de pesquisas em pós-graduação, de investigações comparativas internacionais e farta produção acadêmica³. É uma perspectiva paradigmática segura pois sempre produz resultados publicáveis em *papers* – desde que com artifícios crescentes de matematização – e recompensadora, já que há uma comunidade epistêmica que legitima os investimentos em carreira na temática por meio de congressos regulares, bolsas, prêmios nas universidades americanas e europeias há muito tempo.

Mas, como todo modelo *Society-centered*, é insuficiente para entender processos sociais contemporâneos. Afinal, nesse modelo interpretativo, política

³ Vide, nesse sentido, Hout (2015).

pública ou Estado de bem-estar não teriam papel explícito ou relevante, já que seria a “Modernização” o agente indutor da industrialização, urbanização e escolarização e, por conseguinte, da mobilidade. Curiosa interpretação, pois em nenhum desses processos o Estado esteve ausente nos últimos 200 anos, do financiamento à infraestrutura para produção e distribuição das manufaturas à massificação da escolarização básica. A “Modernização” não é um fenômeno em si, mas o resultado sinérgico de múltiplos processos em que o Estado teve papel direto como na regulação e crédito público para construção de estradas de ferro, rodovias, usinas elétricas para expansão da indústria; no investimento público que criou empregos e demanda agregada; na regulação trabalhista e institucionalização de pisos mínimos de remuneração que garantiu algum poder de consumo; na massificação da escola básica e na oferta de ensino técnico e superior, ultrapassando em muito as limitações da ação meritória das entidades religiosas, assistenciais ou patronais nesses campos.

Ao que parece, não surtiu efeito expressivo a publicação de há mais de duas décadas de Esping-Andersen (1996), em que ele reivindica a necessidade de considerar os mecanismos do Estado de bem-estar na interpretação da mobilidade social nos países desenvolvidos. Nas palavras dele:

Social reproduction can no longer be characterized solely in terms of the relation between families and work. [...] What were once the responsibilities of the household are now provided for by the welfare state. This results in the revolutionary changes we have highlighted [...] the possibilities for female/mother employment are vastly increased. [...]

Entry into employment, and subsequent job mobility, is dictated by education and training programs, as to an extent was always the case, but increasingly so also by active labor market measures and direct welfare state employment growth [...]. Reciprocally, welfare state institutions dictate the choice of non-entry: either the provision of a social wage option, or via its tax or service treatment of households. In sum, the structure of the welfare state is a key feature in the contemporary process social stratification. [...] it shapes the patterns of mobility. [...] (ESPING-ANDERSEN, 1996, p. 19-20).

Sem dúvida, o campo de estudos da mobilidade social parece se constituir na última fronteira de resistência da *Society-centered-paradigm* à perspectiva reivin-

dicada por Skocpol (1985), entre outros, de que *State imports* e precisa ser incorporado na explicação dos fenômenos políticos e sociais na contemporaneidade.

A retomada da mobilidade ascendente nos anos 2000

Ao contrário do que apregoam diversos agentes políticos e midiáticos no país, os anos Lula/Dilma não foram de “gastança desenfreada e inconsequente” dos recursos públicos ou de “consumismo e endividamento popular”. Não só a carga fiscal se manteve em um mesmo patamar (JANNUZZI, 2020), como houve recuperação expressiva do investimento público e privado (CARVALHO, 2018; DWECK, 2019) e ampliação da escala e escopo das políticas sociais (CASTRO, 2011). Em decorrência desses processos, desencadeou-se uma série de avanços sociais significativo, como a redução expressiva da pobreza, da insegurança alimentar, do trabalho infantil, da desigualdade social. E, complementarmente, muitas famílias mais pobres puderam, além de ampliar o volume e diversidade de alimentos consumidos, comprar (ou trocar) geladeiras, computadores e viagens de avião. Negros e beneficiários de programas sociais tiveram mais oportunidade de ingresso e permanência nas escolas técnicas e universidades e até bolsa de estudo para cursar um ano no exterior! São evidências concretas que se expressam em estatísticas e em diversas pesquisas do IBGE, IPEA, universidades brasileiras e relatórios de organismos internacionais, inclusive os mais conservadores⁴.

Há quem minimize esses avanços, já que estariam muito aquém da revolução social tão esperada e certamente tão necessária. O acesso universal à luz elétrica, à escola e ao transporte escolar, a ampliação do abastecimento de água e da segurança alimentar pelo recebimento do Bolsa Família e outras ações seriam realizações modestas diante da necessidade de reformas estruturais no sistema político-partidário e tributário, na regulação do setor de comunicação, no fomento e proteção da indústria nacional, para citar alguns⁵. Há quem, do

⁴ Vide, nesse sentido, PNUD, 2014; FAO, 2014; CEPAL, 2015; BANCO MUNDIAL, 2016; IPEA, 2014; IBGE, 2015; CAMPELLO et al., 2014; JANNUZZI, SOUSA, 2016; MONTAGNER, 2016.

⁵ Sem entrar na discussão sobre o balanço geral desses anos, e as expectativas e frustrações geradas, é fato que a concretização do golpe e os desmontes que se seguiram desde então têm

outro lado do espectro ideológico, como registra Carvalho (2018), classifique o crescimento econômico e desenvolvimento social nos anos Lula/Dilma como “Milagrão”, muito menos pujante que o “milagre dos anos da ditadura”.

Há, contudo, quem reconheça algumas mudanças no panorama social, mas as atribua à *mão invisível do mercado – internacional*, como o *boom das commodities* nos anos 2000 –, ou como resultado de um movimento secular e inexorável da já aludida “Modernização” a que toda sociedade ocidental estaria destinada a passar. Há ainda quem acredite que foi tudo obra de Deus, sensibilizado pelo crescente apostolado neopentecostal, conjugado ao esforço, estoicismo e mérito individual de milhões de brasileiros empreendedores. Por fim, há, aqueles, como os autores deste texto, que advogam que as políticas públicas e a expansão do emprego nos últimos anos tiveram um papel central na mudança e mobilidade social no país. É o que as evidências neste artigo corroboram.

Se os indicadores de mobilidade social são sínteses compreensivas de mudanças sociais mais expressivas, como advogam Boudon e Barricaud (2001), não há como negar a intensidade dos avanços conquistados entre os anos 2000-2014 e a relação originária desses com decisões econômicas e de políticas sociais implementadas nesse período. Pelo menos é o que sugerem os resultados preliminares apontados por Jannuzzi, Montagner e Taira (2017), em que se mostra, pela edição da PNAD 2014, a forte recuperação da mobilidade social ascendente no período mais recente, depois das agruras de duas décadas perdidas de estagnação do emprego e de precarização das relações de trabalho. Os mais de 20 milhões de empregos formalizados e/ou criados entre 2003 e 2014, em todo o país (e não só no Sudeste, como em outros momentos no século passado), o acesso crescente às políticas e serviços públicos, a ampliação do ingresso ao ensino técnico e universidades promoveram oportunidades de ascensão sócio-ocupacional ainda pouco analisadas, mas bem conhecidas por muitos que protagonizaram movimentos para cima e para baixo na estrutura social brasileira. A primeira situação, de movimentos ascendentes, é o caso de filhos de famílias mais pobres, chefiadas por pais com empregos de baixa qua-

sido pedagógicos para mostrar como as forças conservadoras, muito menos ocultas que já foram no passado, estão organizadas para barrar avanços mais estruturais na sociedade, economia e aparato institucional-regulatório no Brasil. Fossem essas lutas o centro da agenda política e das políticas pública nesses anos, o golpe talvez tivesse vindo mais cedo...

lificação no campo e nas cidades médias; a segunda, caso de descenso, refere-se aos filhos – da classe média – que não lograram repetir o feito de seus pais nas décadas de 1960-70, que passaram a conviver com riscos crescentes de imobilidade ou descenso sócio-ocupacional no período mais recente.

O filme *Que horas ela volta*, de Anna Muylaert, agraciado por vários prêmios dentro e fora do país, é uma representação ficcional desses dois casos antagônicos: da realidade vivenciada por milhares de jovens de baixa renda, que ingressaram em ensino superior e conseguiram romper o ciclo intergeracional da pobreza; e do outro lado, da dificuldade de filhos da classe média em reproduzirem as trajetórias escolares e profissionais de seus pais. O filme contrapõe a trajetória de Jéssica, filha de Val, migrante nordestina e empregada doméstica em casa de classe média-alta paulistana e Fabinho, filho da “patroa” Bárbara, empresária bem-sucedida e, como tantos de sua classe, um “poço” de preconceitos e presunção. Enquanto Jéssica, tendo estudado sua vida toda em escola pública no interior do Nordeste, consegue passar no vestibular em Arquitetura e Urbanismo na USP, Fabinho não tem a mesma “sorte” ou “destino”. Mal-sucedido já na primeira fase do processo seletivo, Fabinho, aluno das melhores escolas particulares da capital paulistana, tem seu prêmio de consolação: passar alguns meses em viagem internacional. Seriam nomes e situações estereotípicas perfeitas para uma “ficção hollywoodiana”. Mas não foi ficção para muitos jovens, pelo menos até pouco tempo, como revela a crescente diversidade étnica e social do alunado nas universidades públicas e fluxos de saída de filhos de classe média-alta para EUA, Austrália e Portugal.

O filme ilustra o que parece ser uma ruptura com os padrões de mobilidade no país do século XX, em que, se é verdade que muitos ascenderam em relação aos seus pais ou primeiro emprego, o fizeram a curtas distâncias sócio-ocupacionais. Como mostrou o texto clássico de Pastore (1979), baseado em levantamento anterior (PNAD, 1972), a mobilidade teria se concentrado na base da pirâmide social, decorrência de forte herança de status de classe de origem, e circunscrito aos centros urbanos mais dinâmicos do Sudeste e Brasília. Esse padrão aparentemente antitético de mobilidade – em que muitos ascenderam pouco e poucos ascenderam muito na pirâmide social – seria resultado da natureza restrita da mobilidade sócio-ocupacional dos trabalhadores rurais e de seus filhos. Para a grande maioria dos volumosos fluxos de trabalhadores

de enxada que chegavam do campo, do Nordeste, Minas Gerais e Paraná, as oportunidades ocupacionais acabaram se restringindo às ocupações de baixa remuneração e qualificação no mercado de trabalho urbano, na prestação de serviços, serviços domésticos e construção civil (PASTORE, 1979)

Esse é o retrato que se reproduz no levantamento sobre mobilidade social em 1982. Segundo a pesquisa, pouco mais da metade (52%) dos indivíduos (homens, responsáveis dos domicílios, com idade entre 15 a 74 anos) tiveram trajetória ascendente no mercado de trabalho. Somente 4% dos indivíduos estava em posição pior na escala sócio-ocupacional entre o primeiro emprego e aquele então ocupado em 1982. Esses eram os resultados do dinamismo econômico no final dos anos 1960 e começo dos 1970 e seus efeitos induzidos na oferta de postos na indústria, no comércio e nos serviços, associados à intensificação da migração rural-urbana e dos fluxos do Norte e Nordeste em direção à São Paulo e Rio de Janeiro desde anos 1940 e, mais tarde, para Brasília e entorno.

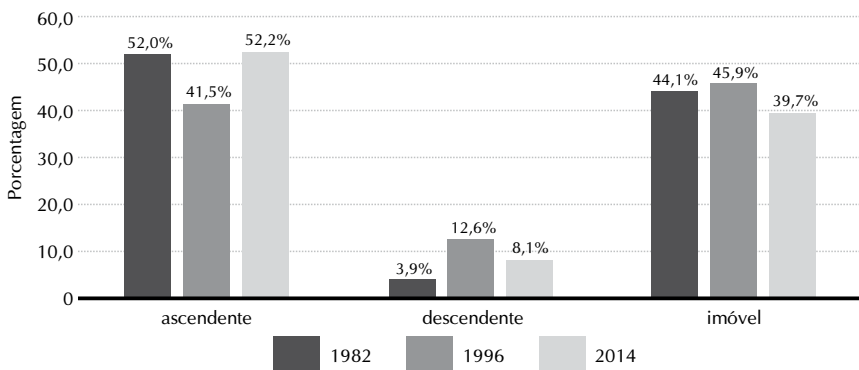
Se o “Milagre Econômico” explica em boa medida a natureza da mobilidade social captada em 1982, papel semelhante deve-se atribuir ao desaquecimento da “Década Perdida” sobre a mobilidade social captada em 1996, naturalmente com sinal trocado. Afinal, as baixas taxas de crescimento econômico e do emprego nos anos 1980 – e em boa parte da década seguinte – significaram a redução das chances dos indivíduos, sobretudo para a enorme coorte de jovens que ingressaram na vida ativa nesse período – nascidos nos anos 1960 – a galgar postos de trabalho de status igual ou superior a aqueles no qual primeiramente se inseriram. De fato, em 1996, comparativamente ao levantamento anterior, parcela menor (42%) de indivíduos haviam logrado mobilidade ascendente; além disso, o descenso sócio-ocupacional ampliou-se para 13% dos indivíduos (Gráfico 1).

Este quadro, em 1996, reflete a combinação perversa, de um lado, da menor expansão do emprego em geral e em setores que tradicionalmente “puxaram” a mobilidade ascendente no passado – como a Construção Civil e Administração Pública –, e de outro, das demissões em setores econômicos com postos de trabalho mais qualificado e diversificado como os bancos comerciais e públicos e a indústria metal-mecânica paulista. É ilustrativo desse quadro que 20% dos indivíduos que ingressaram no primeiro emprego na Indústria

estavam, em 1996, em uma ocupação de status mais baixo; ou ainda que 52% dos que iniciaram sua vida profissional como empregadores haviam vivenciado o descenso sócio-ocupacional (JANNUZZI, 2002).

O forte dinamismo no mercado de trabalho nos anos 2000 sugeriria alguma recuperação das oportunidades de ascensão sócio-ocupacional, mas a intensidade identificada na pesquisa em 2014 é, em certa medida, surpreendente. Menos pelo fato de apontar uma reversão do cenário identificado no levantamento anterior, já que seria de se esperar alguma melhora na mobilidade ascendente. Mas a retomada dos níveis de mobilidade ascendente para níveis próximos aos de 1982 é que, à primeira vista, é bastante intrigante: em 2014, 52% dos indivíduos lograram ascender em relação ao primeiro emprego, mesmo patamar apurado em 1982. As políticas públicas ajudam a explicar isso, assim como a queda dos níveis de mobilidade descendente, como se discute na próxima seção.

Gráfico 1: Mobilidade Social Intrageneracional segundo anos de levantamento. Chefes homens de 15 a 74 anos – Brasil 1982, 1996 e 2014



Fonte: PNADs, 1982, 1996 e 2014.

Políticas públicas e a mobilidade ascendente nos anos 2000

Políticas públicas fizeram a diferença na retomada da mobilidade recente, como consta na pesquisa em 2014, seja na dinamização do mercado de trabalho, seja na ampliação de oportunidades educacionais em todos os níveis.

Foram criados e/ou formalizados mais de 20 milhões de empregos segundo os registros do Ministério de Trabalho entre 2003 e 2014; cifra muito superior aos 8 milhões de empregos que se registrou, em 17 anos, entre 1985 a 2002. A recuperação dos investimentos públicos em infraestrutura, assim como os privados, criou um volume expressivo de vagas na Construção Civil em todo o país, abrindo oportunidade de ocupações não apenas de baixa qualificação, como de serventes, mas também ocupações de qualificação média e técnica, como ladrilheiros, mestre de obras e técnicos de edificação. O setor foi fortemente influenciado pela construção de moradias populares e equipamentos públicos – escolas, postos de saúde, centros de assistência social, praças esportivas etc. –, duplicação e recapeamento de rodovias, obras de saneamento e pavimentação urbana, com repercussões sobre os demais segmentos da economia (CARVALHO, 2018).

A ampliação do escopo e cobertura das políticas sociais também atuaram como dinamizadoras no mercado de trabalho. Repercutiram diretamente no emprego da Construção Civil, pelo investimento público para construção de equipamentos sociais, e indiretamente no emprego no Comércio, pelos efeitos multiplicadores da renda transferida por um volume crescente de beneficiários das transferências da Previdência Social e do Programa Bolsa Família. Cidades médias no interior dos estados nordestinos passaram a oferecer emprego formal onde isso era pouco frequente, viabilizado com abertura de negócios de pessoas e famílias que haviam migrado no passado e agora voltavam a sua região de origem, com capital para pequeno comércio (QUEIROZ, 2013). Tal movimento de retorno influenciou diretamente as cifras de mobilidade – de quem saiu como trabalhador rural e voltou como pequeno proprietário – como indiretamente pelas vagas criadas no comércio e serviços na localidade de destino.

A mobilidade ascendente também se explica pela expansão do funcionalismo municipal ao longo dos últimos 30 anos, para atender uma matriz mais diversificada de serviços, decorrentes da expansão de escopo e cobertura das políticas públicas nos últimos 30 anos, em particular a partir de 2004. Esse conjunto de políticas levou à forte ampliação de oportunidades em ocupações técnicas e de nível superior, em todo o território: as políticas demandavam volume crescente de professores da educação básica e infantil, merendeiras e

nutricionistas, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, médicos e outros profissionais da Saúde, assistentes sociais, psicólogos e advogados nos Serviços Socioassistenciais. Entre 2004 e 2014, o número de servidores públicos municipais cresceu de 3,6 milhões para 5,5 milhões, uma ampliação de 54% (DAPP, 1988). Em municípios de pequeno e médio porte (até 50 mil habitantes), a expansão foi ainda maior, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste (124% e 61%, respectivamente, no período).

Não menos importante foi a ampliação de vagas em universidades – de 3,4 milhões para 8,1 milhões entre 2003 e 2015 – e de escolas técnicas criadas em municípios do interior brasileiro, em um contexto de implantação de políticas afirmativas de raça/cor e de mecanismos de equidade de acesso ao ensino técnico e superior, como as cotas de egressos de escolas públicas. De certa forma, essa ampliação da oferta de vagas no setor público e privado procurava atender os efeitos de aumento da demanda por ensino superior, decorrentes da universalização do ensino fundamental a partir dos anos 1990 e concretizada em meados da década seguinte. Recursos do FUNDEF e depois do FUNDEB foram fundamentais para construção de escolas em regiões mais pobres e rurais, assim como para contratação de professores com formação adequada, no que contribuiu também a institucionalização do Piso Nacional do Magistério (CARA; PELLANDA, 2018). A expansão do Programa Bolsa Família nos municípios do “Brasil Profundo” pressionou as prefeituras no provimento do atendimento e transporte escolar – e saúde primária – às crianças de famílias mais pobres. Um volume maior de crianças e adolescentes passaram a sair das escolas do ensino fundamental no Norte e Nordeste, pressionando a ampliação de oferta do ensino médio. Logo depois, coortes crescentes de secundaristas começam a disputar vagas no ensino superior, mobilizados também pelas expectativas criadas pela interiorização da oferta pública dos *campi* das universidades federais (pelo REUNI) e criação de mais de 300 unidades vinculadas aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (CAMELO et al., 2018).

Ademais, a criação do PROUNI, a implantação do ENEM, do Sistema de Seleção Unificada (SISU) e forte ampliação de recursos para Assistência Estudantil nas universidades federais (bolsas de estudo, alimentação e moradia estudantil) criaram possibilidades concretas para que filhos de famílias mais

pobres do semiárido nordestino – pretos e pardos em sua larga maioria – pudessem disputar vagas de ensino superior em um número muito maior de universidades, públicas ou privadas, em um universo mais amplo pelo país e adquirir as credenciais formativas para ingresso em emprego de maior remuneração (OLIVEIRA, 2018; SENKEVICS, MELLO, 2019). De fato, na análise pareada entre o Censo de Ensino Superior e o Cadastro Único de Programas Sociais, entre 2009 e 2012, Vaz (2016) mostra que as matrículas de beneficiários do Bolsa Família aumentaram em 94% no período (contra 30% entre os não inscritos no Cadastro Único). Em 2012, cerca de um terço deles estava matriculado em universidades públicas e 24% tinha algum tipo de financiamento estudantil (FIES, PROUNI etc.). O público beneficiário matriculado era majoritariamente de mulheres (94%), com idade acima de 30 anos (53%), embora o contingente de jovens de 18 a 29 anos viesse ganhando participação rapidamente no período (de 36% dos matriculados beneficiários em 2009 para 47% em 2012).

Como consequência dessas ações e políticas, o acesso de negros ao ensino superior aumentou expressivamente no período, passando de 441 mil para 1,6 milhão entre 2002 e 2015, uma ampliação de quase quatro vezes (CAMPELO, 2018). Em 2018, os negros já constituíam a maioria dos alunos nas universidades federais, como revelou a quinta Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural das IFES (ANDIFES, 2019). No conjunto de 1,2 milhão de alunos matriculados nas instituições federais de ensino superior em 2018, havia 613 mil pretos e pardos (eram 159 mil em 2003). Outro fato reportado no levantamento é que 70% dos alunos eram provenientes de famílias com renda mensal familiar per capita de até 1,5 salário mínimo.

Tampouco pode-se deixar de mencionar o papel da oferta de cursos de qualificação profissional do PRONATEC como mecanismo de mobilidade sócio-ocupacional para população mais vulnerável, residente nos bolsões de pobreza do território nacional. Afinal, as vagas do programa chegaram a mobilizar públicos de mais de 4 mil municípios no país, com forte adesão de indivíduos inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais e beneficiários do Bolsa Família. Com todo o aprendizado de mais de 30 anos de erros e acertos no campo da qualificação, o programa logrou garantir oferta capilarizada em instituições com capacidade técnica e experiência, como o Sistema S e institutos

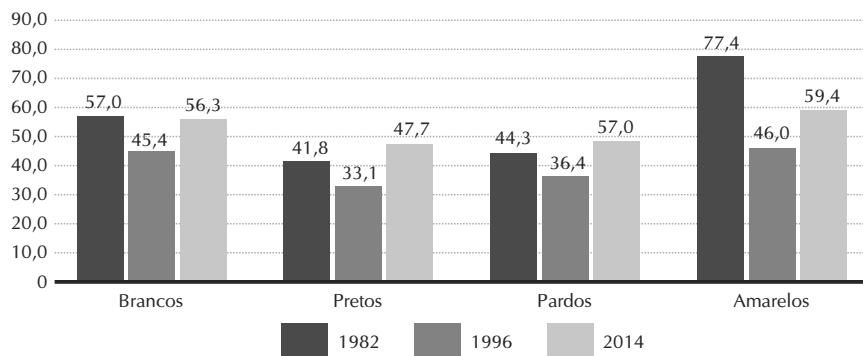
federais, com elenco de cursos aderentes às demandas dos mercados regionais de trabalho (MONTAGNER, MULLER, 2015).

Oferta de emprego qualificado em todo o país e ampliação de acesso ao ensino técnico e superior não poderiam deixar de refletir na mobilidade social ascendente de negros. Ainda que a proporção de pretos e pardos que ascenderam em relação ao primeiro emprego seja menor que a de brancos e amarelos em todos os anos em que pesquisa investigou esse processo, em 2014 as desigualdades de mobilidade ascendente parecem ter diminuído entre os segmentos, ou pelo menos, voltaram ao padrão de 1982. Entre 1996 e 2014, a parcela de pretos com ascensão sócio-ocupacional passou de 33% para 48%, 15 pontos percentuais para mais; entre brancos, o aumento foi menor no período, de 45% para 56%, 11 pontos de diferença. (Gráfico 2).

O fato da retomada da mobilidade ascendente de pretos e pardos ser mais intensa que a dos brancos parece apontar que as ações afirmativas podem ter tido um papel não desprezível nesse sentido, pela ampliação de acesso ao ensino superior. A criação de empregos formais em áreas mais pobres, de maior presença de negros, assim como a ampliação do acesso a políticas sociais redistributivas, educação básica e saúde básica também devem ter papel nesse sentido. De fato, Senkevics e Mello (2019), em análise sobre os impactos das políticas de cotas – para egressos de baixa renda da escola pública e negros – nas instituições federais de ensino superior, mostram que a participação do conjunto de pardos, pretos e indígenas, com renda até 1,5 salário mínimo de renda domiciliar per capita, passou de 34% para 43% do total de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior, entre 2012 e 2016. No Norte e Nordeste, em que a larga maioria da população é negra e onde instituições federais de ensino superior expandiram-se fortemente entre 2004 e 2014, em direção a cidades médias situadas no interior, a participação desse grupo já atingia 70% e 60%, respectivamente, em 2016 (contra 62% e 49% em 2012).

Sem deixar de reconhecer o enorme esforço pessoal de jovens brasileiros – e da personagem Jessica, do filme *Que horas ela volta?* – para ultrapassar as barreiras de acesso ao ensino médio e superior, os avanços apontados refletem os efeitos sinérgicos de várias políticas públicas, de acesso à educação básica, melhora geral da renda e de condições de vida da população mais pobre, à ampliação da oferta de vagas e assistência estudantil no ensino superior. Con-

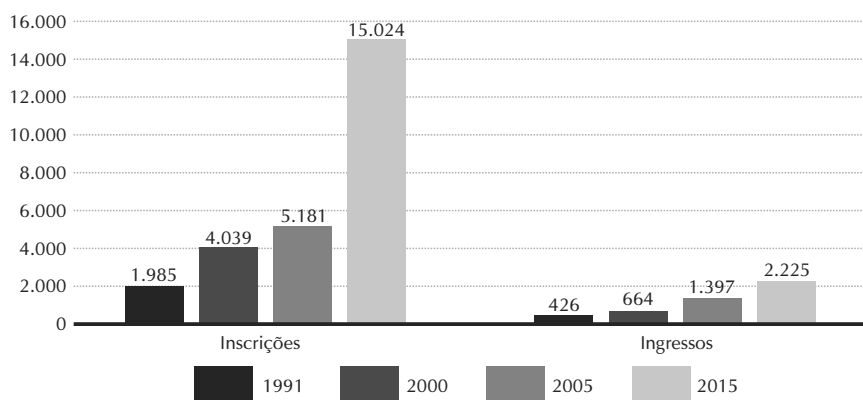
Gráfico 2: Mobilidade social intrageracional ascendente. Chefes homens de 15 a 74 anos – Brasil 1982, 1996 e 2014



Fonte: PNADs, 1982, 1996 e 2014.

tudo, é preciso reconhecer também que o aumento da demanda por vagas nas universidades e faculdades, sobretudo nas públicas, cresceu de forma muito mais expressiva do que a oferta (ZARDO, 2019). Entre 2005 e 2015, em dez anos, as inscrições para ingresso aos processos seletivos às IES no país passaram de 5 milhões para 15 milhões (Gráfico 3), expansão bem maior que a das vagas anuais disponibilizadas, públicas ou privadas.

Gráfico 3: Inscrições para ingresso e Ingressos efetivos em Instituições de Ensino Superior. Brasil 1991, 2000, 2005, 2015



Fonte: Dados organizados a partir de Zardo (2019).

O aumento das inscrições foi mais intenso nas IES públicas, passando de 2,8 milhões para 8,7 milhões de registros. Contudo, em 2015, somente 15% dessa demanda potencial se concretizou em ingresso efetivo (1,2 milhões), proporção inclusive inferior a apurada em 2005 (27% de matrículas). Ou seja, com aumento da concorrência por vagas, as chances de sucesso na entrada na universidade pública diminuiu. Da mesma forma como, rapidamente, em poucos anos, cresceram as expectativas de ingresso ao ensino superior, sobretudo entre jovens de pequenos municípios no Norte e Nordeste que não imaginavam isso como projeto de vida, disseminou-se uma ampla frustração com as possibilidades concretas de viabilizá-lo. A ampliação de vagas nas IES públicas e as limitações do PROUNI, FIES e outros mecanismos não permitiram sequer a manutenção das taxas de sucesso entre os inscritos (em relação aos efetivamente ingressantes).⁶

Considerações finais

Os 20 anos compreendidos entre 1994 e 2014 constituíram um momento de expressivos avanços no campo social no Brasil, especialmente a partir de 2004. Redução expressiva da pobreza e da insegurança alimentar, queda da desigualdade social, crescimento do emprego e ingresso acentuado de segmentos populares nas escolas técnicas e universidades são algumas das principais mudanças reportadas em pesquisas do IBGE e IPEA, estudos nas universidades brasileiras e relatórios de centros de pesquisas e de organismos internacionais, de diferentes vertentes políticas e inspirações ideológicas. Nesse texto, aponta-se mais um legado importante desse período: a retomada da mobilidade sócio-ocupacional nesse período.

Na perspectiva advogada neste trabalho, a mudança e mobilidade social observada não foi residual ou incremental, nem passível de ser interpretada como resultado dos efeitos da “mão invisível do mercado”, das forças inexo-

⁶ O aumento da taxa de insucesso no ingresso ao ensino superior aumentou em todas as regiões, e provavelmente para todos os segmentos socioeconômicos, da classe média aos mais pobres. Parece que a frustração de acesso a um caminho que poderia levá-los a maior ascensão sócio-ocupacional e mobilidade ascendente acabou sendo canalizada para outros campos... A política pública acabou vítima de seu próprio sucesso!

ráveis do progresso humano, do desígnio divino ou do estoicismo de “valentes” brasileiros. Sem negar a importância de tais determinações e fatores, as mudanças sociais observadas no país, sobretudo após 2004, guardam forte relação com a ampliação do escopo e escala de políticas públicas – econômicas e sociais – que vieram, em um contexto de contínua e expressiva legitimação eleitoral, implementar a agenda progressista de efetivação de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Colocando-se em outros termos, não fosse esse esforço de pouco mais de 20 anos de estruturação do Estado social no país – “por mais miserável que seja em comparação” às experiências históricas na Europa, construídas em pelo menos o triplo do tempo (!) – os avanços sociais certamente seriam mais modestos em diversos aspectos da realidade nacional, pelo território ou segmentos populacionais afetados no país. Em que pese os problemas de formulação, desenho e implementação de vários programas públicos, não parece plausível que se obtivessem resultados expressivos em diversas dimensões sociais, como pobreza, fome, desigualdade de acesso a bens e serviços e mobilidade sócio-ocupacional, se não houvesse um esforço governamental intencional, diversificado e conjugado das três esferas de governo nessa direção. Política pública, Estado de bem-estar, por limitados que foram em escopo, escala e também em duração (!) fizeram diferença para o Brasil contemporâneo. Se os balanços sociais já apresentados por diversos pesquisadores e instituições não bastam para defender essa tese, a deterioração do quadro social e econômico após o *golpimpeachment* está se encarregando rapidamente de trazer novas evidências nesse sentido⁷.

No que diz respeito à perspectiva da dimensão aqui analisada, de mobilidade social, o cenário mudou completamente desde então. O aumento explosivo da desocupação entre 2014 e 2018 já deve ter levado ao descenso sócio-ocupacional, em curto espaço de tempo, milhões de brasileiros, jovens ou maduros, obrigados a aceitar um posto de trabalho de remuneração mais baixa, com

⁷ *Golpimpeachment* é certamente um termo contemporizador para denominar o que Cardoso Jr. e Reis (2018) classificam o “processo político-jurídico-midiático vivido no Brasil no biênio 2015 e 2016 [que] vai entrar para a memória do país (certamente não a memória oficial, mas a de milhares de cidadãs e cidadãos atônitos que têm vivido este processo!) como uma das maiores farsas e injustiças da história política das nações em todos os tempos.” (p.10-11).

regulação protetiva mais precária, e de requerimentos técnicos aquém de suas experiências e formação. O abandono de uma perspectiva e estratégia nacional de desenvolvimento econômico nos últimos anos ceifaram empregos de maior complexidade, qualificação e remuneração, no que o setor de petróleo e o estado do Rio de Janeiro parecem se constituir nos casos mais paradigmáticos. As reformas liberais advogadas e tão midiaticamente veiculadas nos últimos anos como a reforma trabalhista, a da Previdência, a desregulamentação da legislação ambiental e tantas outras pautas parecem ter surtido o efeito contrário ao proclamado na geração de empregos (ROSSI et al., 2018).

O “desfinanciamento” das políticas sociais e a desarticulação dos arranjos federativos que as operavam tampouco acenam para que jovens possam adiar o ingresso ao mercado de trabalho e completar a formação em ensino médio, técnico ou superior. Somam-se a isso, os problemas de recursos que as universidades federais, escolas técnicas e o sistema de pesquisa científica começam a passar. Ainda que políticas de cotas consigam ser mantidas nesse quadro de desmonte institucional de políticas públicas e garantir alguma igualdade de oportunidades de acesso – aos sobreviventes do ensino básico – a igualdade de permanência e de resultados nas escolas técnicas e universidades começa a ruir, pela diminuição das bolsas de assistência estudantil para estudantes de baixa renda. Ainda que sobrevivam a essa travessia pelo ensino técnico e superior, os jovens egressos poderão enfrentar as dificuldades de inserção ocupacional nos próximos anos, como a vivenciada por aqueles formados na década de 1980, não por acaso chamada de Década Perdida.

Se as perspectivas no curto prazo não são alvissareiras para a ascensão sócio-ocupacional de brasileiros mais pobres – e também da classe média – piores ainda o são para negros, mulheres e outros segmentos sociais que puderam contar durante algum período com mecanismos de maior equalização de oportunidades de ingressos no mercado educacional e trabalho. Considerando os efeitos restritivos do gasto público federal para os próximos 20 anos, tal como estimados por Rossi e Dweck (2016), e as projeções de carga fiscal para o país produzidas pelo Fundo Monetário Internacional (que cairiam de 35% para 30%, entre 2014 e 2023), é possível que o Brasil chegue em 2030 com um patamar de recursos públicos muito aquém do necessário para se aproximar, por exemplo, do padrão de oferta de proteção social do Estado “Mediterrâneo-Familista” de

Portugal⁸. Ao contrário, o Brasil não estaria alcançando o patamar dos 40% de carga fiscal necessário à consecução da maioria dos objetivos da Agenda 2030, segundo simulações do Pardee Center (2017), realizados a pedido do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (JANNUZZI, 2020).

Se *Que horas ela volta?* é a metáfora cinematográfica da mobilidade social nos anos 2000, o também premiado *Bacurau* pode ser a representação ficcional do que o Brasil pode vir a ser em alguns anos, se a sociedade não interromper o projeto de desmonte de políticas públicas em curso. A retratada dificuldade de acesso à água potável, a precariedade de atendimento à saúde, a falta de vacinas e livros didáticos já pode ser uma realidade, inclusive, em muitas pequenas localidades no sertão em que *Bacurau* um dia figurou, antes de sumir e se tornar um parque de diversão para hedonistas cibernéticos norte-americanos, a julgar pelos cortes orçamentários e descontinuidade de programas sociais com forte incidência para a população aí residente.

Infelizmente, a interrupção do desmonte e a retomada das políticas públicas que fizeram a diferença no passado recente pode não se materializar com a rapidez e intensidade necessárias. Como bem coloca Castel (2000), se o Estado de bem-estar proporciona bases para uma emancipação civilizatória das sociedades, ao garantir assistência em todas as circunstâncias de vida e riscos inerentes à modernidade, ele traz consigo uma contradição profunda, ainda não sanada à luz da experiência histórica dos países que lograram constituir sistemas complexos e universais de políticas públicas: o fortalecimento do individualismo e suas consequências em termos de distanciamento dos grupos de pertencimento de referência e de enfraquecimento da solidariedade intraclasse de origem. Pelo que sugere o autor, ao longo dos 30 gloriosos anos – do pós-guerra aos anos 1970 – de crescimento econômico e de estruturação das políticas sociais na França e outros países europeus, a inexorável tecnoburocratização na gestão dos serviços públicos fez com que a proteção social fosse percebida como pouco sensível – e resolutiva – às particularidades vivenciadas por indivíduos e suas famílias⁹.

⁸ Este modelo de Estado social, típico de Portugal, Espanha e Itália, seria um estágio anterior ao Estado Corporativo Continental Francês ou Alemão, em que a proteção social ainda dependeria fortemente do apoio da família e suas redes de solidariedade (MORENO, 2014).

⁹ A estruturação do Estado de bem-estar na França – e em outros países europeus – levou muito mais tempo que os 30 anos “gloriosos”. É fato que entre 1945 e 1975 a carga fiscal,

Novas gerações, nascidas no pós-guerra, talvez tivessem expectativas que sistemas estruturados em escala universal e atendimento padronizado não pudessem prover sem recursos mais expressivos de financiamento. Essa frustração talvez tenha se potencializado pela percepção de falta de transparência ou clareza no uso dos recursos para produção de tal conjunto de serviços, financiados por meio de recolhimento compulsório deduzido automaticamente dos salários. Não foi possível viabilizar nas políticas públicas, a crescente personalização do consumo de bens e serviços que, no pós-guerra, o marketing viabilizou pelas estratégias de segmentação de mercado e, mais recentemente, as tecnologias digitais exponenciaram. O celular pessoal e as novas mídias exacerbaram o *despertencimento* coletivo e isolamento pessoal: hoje é possível customizar músicas, filmes e propagandas em nível individual; comunicar-se, transportar-se de um lado para outro ou pedir refeições sem qualquer interação humana!

Nas novas gerações, nascidas sob a égide de um Estado social cada vez mais abrangente, curiosamente (ou não!), o individualismo encontrou terreno fértil para se sobrepor à solidariedade de classe construída nas lutas de trabalhadores no século XIX, ao sentido de pertencimento social forjado na disputas distributivas contra o capitalismo industrial desregulamentado e à coesão social imposta pela dizimação de vidas (dos pobres), do emprego (da classe média) e da propriedade (das elites) nas duas grandes guerras do século XX. Paradoxalmente, o sucesso do Estado Social na garantia de melhores condições de vida, direitos sociais e participação política engendrou sua deslegitimação...

medida como razão entre tributos e produção econômica, desses países dobrou, passando de 25% para quase 50%. Além disso, o Produto Interno deles cresceu de forma quase ininterrupta. Mas como mostra Castel (2000), o Estado social francês foi construído ao longo de mais de 150 anos, começando com a introdução gradativa da legislação trabalhista a partir de meados do século XIX: jornada diária de 10 horas (1848), repouso semanal remunerado (1906), seguro social (1910), férias remuneradas e jornada semanal de 40 horas (1936). A gratuidade do ensino secundário só veio a ser instituída em 1931 e o sistema público de saúde somente após a Segunda Guerra. Foram muitas décadas – e gerações – de lutas e conquistas. Muito diferente do caso brasileiro em que, se tentou, em menos da metade do período que tomou na França, se datar o início da construção do Estado Social no governo Vargas, ou um quarto do tempo se a Nova República (1985) e a Constituição Federal de 1988 forem o marco decisivo do processo. Muitas mudanças em pouco mais de 20 anos e numa só geração. Isso deve explicar muito as jornadas de 2013, o *Golpimpeachment* de 2016, a reação ultraconservadora nas eleições de 2018...

Ao contrário de Mark Blyth, muitos de sua geração dos anos 1960 e décadas posteriores talvez não se orgulhem de serem filhos do Estado social. Talvez sequer reconheçam a importância do mesmo na prontidão pública do nascimento às emergências de saúde que qualquer um está sujeito, no acesso à educação básica e nas oportunidades de ensino superior, na proteção socio-assistencial na infância, adolescência e velhice, na facilitação ao emprego e nos mecanismos de mobilidade sócio-ocupacional na idade produtiva....

Mas os salários serão suficientemente altos para permitir a compra de todos esses serviços no mercado? Os serviços oferecidos no mercado estarão prontamente disponíveis e serão de qualidade muito superior aos viabilizados pelo setor público? Será mesmo possível o agendamento e usufruto de serviços customizados ao gosto e perfil do cliente? Terá a classe média “emergente” e a aquela “resiliente” do passado recente capacidade aquisitiva para usufruir desse “Estado social de mercado”?

Guardadas as especificidades registradas por Castel na construção do Estado social na França e aquelas vivenciadas por Blyth no Reino Unido, não estaria a história se repetindo como tragédia – ou farsa – no Brasil contemporâneo?

Referências

- ANDIFES. *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018*. Brasília, 2019.
- BANCO MUNDIAL. *Retaking the path to inclusion, growth and sustainability*. Brasília, 2016.
- BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. *Dicionário crítico de sociologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2001.
- CASTEL, R. *As Metamorfozes da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CAMELO, R.; DEAK, M.; ARRUDA, V. Educação nas classes CDE. In: GONZALEZ, L.; PRADO, M.A.; DEAK, M. *O Brasil mudou mais do que você pensa*. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p. 13-46.
- CAMPELLO, T. *Faces da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO, 2017.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. *O Brasil Sem Miséria*. 1ª ed. Brasília: MDS, 2014, v. 1, p. 237-259.
- CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CARA, D.; PELLANDA, A. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, P. et al. *Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 98-126.
- CARDOSO JR., J.C; REIS, S. G. Resistência social e contestação popular ao golpe de 2016 no Brasil: aporias a uma era de mediocridades e outros insultos. *Revista Interfaces Científicas*, v. 6, p. 11-26, 2018.

- CASTRO, J.A. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, 1:66-95, 2011.
- CEPAL. *Desarrollo Social Inclusivo*. Santiago, 2015.
- DAPP. *A estrutura da burocracia do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2016
- DWECK. O Brasil em queda livre. *Jacobin Brasil*, São Paulo, 1:62-71, novembro, 2019.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Changing classes: stratification and mobility in post-industrial societies*. Londres: SAGE, 1996.
- FAO. *State of Food Insecurity in the World*. Rome, 2014.
- HOUT, M. Summary of what we know about social mobility. *Annals of the american academy of political and social science*, 657(1), 2015, p. 27-36.
- IPEA. *Relatório de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio*. Brasília, 2014.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2015.
- JANNUZZI, P. M. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2020 (prelo).
- _____; MONTAGNER, P.; TAIRA, E. Migração e Mobilidade Social: resultados da PNAD 2014 In: *X Encontro Nacional de Migração*. Belo Horizonte: Blucher Social Sciences Proceedings, 2017, v.3, p. 242-259.
- _____. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro dos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 255-278, jul./dez. 2002.
- _____; SOUSA, M.F. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, 25, p. 22-55, 2016.
- MONTAGNER, P. O trabalho infantil e o Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF, n. 25, p. 86-98, 2016.
- _____; MULLER, L. H. Apresentação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF, v. 24, p. 7-17, 2015.
- MORENO, L. et al. *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: EuroSocial/ IILA, 2014.
- OLIVEIRA, A.L.M. Educação superior no Brasil: a inclusão interrompida. In: ROSSI, P. et al. *Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 127-146.
- PARDEE CENTER. *Sustainable development goals report: Brazil 2030. Final report*. Denver: University of Denver, 2017.
- PASTORE, J. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*. São Paulo: T.A. Queiroz/EDUSP, 1979.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Lisboa, 2014.
- QUEIROZ, S. N. Migração de retorno: o caso recente das migrações cearenses. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, 44(4), 833-850, out-dez 2013.
- RIBEIRO, C. A. C. Quarenta anos de mobilidade social no Brasil. *Dados*, n. 55, p. 641-679, 2012.

- ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública*, 32(12):1-5, 2016.
- _____; _____. ARANTES. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, P. et al. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-31.
- SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 49(17):184-208, abr/jun. 2019.
- SKOCPOL, T. *Strategies of analysis in current research*. In: SKOCPOL T., EVANS P., Rueschmeyer D. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press; 1985, p. 4-37.
- VAZ, A. C. N. Acesso ao ensino superior pelo público inscrito no Cadastro Único e pelos beneficiários dos Programa Bolsa Família. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, 25, p. 118-136, 2016.
- ZARDO, L. A. R. Demanda e oferta no ensino superior brasileiro: uma análise do (des)equilíbrio no período 1991-2015. *Tese de Doutorado apresentada ao Programa População, Território e Estatísticas Públicas da ENCE/IBGE*. Rio de Janeiro, 2019.

Território como base de políticas públicas: ideias para o desenvolvimento brasileiro futuro

Antônio Carlos F. Galvão¹

Introdução

As questões regionais e territoriais têm um sentido especial para um país continental como o Brasil. Sua diversidade física, biológica, social e cultural cobra atenção para as especificidades de cada fração territorial, induzindo a reflexão analítica cuidadosa e a organização criteriosa de ações e iniciativas de política que possam alcançar, com maior propriedade e eficácia, os problemas e as potencialidades a explorar.

Na tradição da Geografia, são os territórios que representam as unidades espaciais substantivas, com conteúdo socioeconômico e cultural particular e identidade política definida. Exatamente o que antes fora para as visões hegemônicas emanadas da Economia de meados do século XX, o terreno das regiões. As políticas, com mais vigor agora, definem-se para territórios, ainda que as questões regionais guardem conotação assemelhada por força daquele hábito passado. Fala-se crescentemente, assim, de políticas territoriais em substituição a políticas regionais, o que se justifica também pelo atual olhar

¹ Doutor em Economia Aplicada (IE/UNICAMP, “sanduíche” Sussex, RU) e membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia – ABED. Sócio da Gama Ass. & Consultoria Ltda. e Analista em CT&I (CNPq, aposentado).

mais abrangente e amplo, que contrasta com aquele orientado precipuamente para as desigualdades econômicas entre as regiões.²

A problemática das questões territoriais ou regionais possui inúmeros pontos de referência e contrapontos. Em primeiro lugar, as questões sob análise, regionais ou territoriais, perpassam realidades muito distintas não só pela extensão territorial e diversidade de paisagens e condições socioeconômicas, mas também por causa dos processos históricos de formação desses espaços, regiões ou territórios e também das decisões contemporâneas de intervenção política. Em segundo, a estreita relação entre desigualdades sociais e regionais induz a uma associação imediata nem sempre pertinente, pois, embora assentadas na mesma base de fenômenos, não necessariamente convergem. E, em terceiro, a variância potencial que esses fenômenos apresentam reflete ainda suas várias possíveis unidades de medida: produto, renda, dotações de infraestrutura, acesso a serviços públicos, oportunidades e assim por diante.

Na visão tradicional, duas concepções se interpoem. De um lado, uma mais descritiva e passiva, de matriz ortodoxa, próxima à abordagem econômica neoclássica, que sugere uma configuração territorial/regional como também resultante circunstancial ou fortuita de episódios históricos desconexos e relativamente apartados dos movimentos essenciais do sistema socioeconômico. Foi assim, por exemplo, que Krugman (1991, p. 35 e 60-61) descreveu as razões da concentração de setores industriais têxteis (carpetes) em torno a Dalton, Georgia, que provinha da competência técnica de uma garota habilidosa que, tendo produzido, em 1895, uma colcha como presente de casamento, encantou seus vizinhos, e assim juntos passaram a desenvolver outros itens adornados e a gerar inovações que fizeram com que a cidade se tornasse o centro de produção industrial de carpetes nos EUA na segunda metade do século XX.

De outro, uma visão que pressupõe que as configurações regionais/territoriais são expressões e resultados do movimento da sociedade capitalista, ou seja, compreendem uma dimensão da manifestação dos processos essenciais que respondem pela sua afirmação e reprodução ao longo do curso da história.

² A categoria analítica 'espaço', por outro lado, resguarda usualmente o campo das reflexões acadêmicas, insinuando a apropriação abstrata, matematizada ou geometrizada, dos fenômenos em análise, induzindo certa correlação com as ciências duras ou exatas (THEIS e GALVÃO, 2012).

A clássica interpretação das desigualdades regionais no Brasil, elaborada por Cano (1977 e 1985), por exemplo, a descreve como emergindo do processo de industrialização e da necessidade de se vencer as escalas e reduzir os custos de sua implantação. Era necessária uma ‘locomotiva’ para acelerar a marcha do país e impulsionar os outros vagões, seu complemento.

Quando se passa da análise às implicações de políticas públicas, três contrapontos merecem destaque: 1) entre as visões setoriais, que especializam as soluções e padronizam as iniciativas, *versus* as visões de partida espaciais (regionais ou territoriais), que adotam uma perspectiva holística e sugerem uma agenda integrada de ações (invariavelmente, com uma dimensão participativa da sociedade regional); 2) entre os objetivos regionais (para diminuir as desigualdades espaciais) e os de instigar dinâmica econômica (para elevar a competitividade), cabendo ainda a disposição de combiná-los com terceiros objetivos para, por algum critério, harmonizar os vários alvos distintos; 3) entre as opções de conformar uma política exclusivamente regional (dirigida a partir de um núcleo dedicado à política regional) *versus* outras que abrem a possibilidade de interação com políticas diferentes (demandantes por isso de esforços de um núcleo de coordenação do governo), num leque mais abrangente de possibilidades.

Entre a análise e a política pública, o desafio dessa reflexão é lograr uma compreensão sintética e íntegra das características e dinâmicas atuais do nosso território, tendo em vista estimular a reflexão em torno a um elenco de ações consistentes que possam contribuir para superar os problemas regionais brasileiros, abrir terreno para outro ciclo de desenvolvimento e aliviar as tensões políticas e conflitos sociais. As desigualdades expressas no território, mais que motivo de atenção para a análise econômica e social, são razão para se desenhar políticas públicas efetivas, capazes de se contrapor às tendências crescentes de subversão dos pilares fundacionais da democracia e de apoiar o desenvolvimento da economia e sociedade brasileiras.

Contradições, conflitos e crises; desproporções e desigualdades

O modo de produção introduzido com a revolução industrial segmentou os processos de trabalho, com as máquinas passando a ditar-lhes o ritmo e a in-

tensidade. Com a utilização sistemática das forças e elementos da natureza e a apropriação das capacidades intelectuais do ser humano abriram-se as portas para outro estágio da história e evolução humana. A pulsão para acumular autonomizou a produção e fez o sistema descolar, com frequência, das suas condições objetivas de realização das mercadorias. Na sociedade industrial moderna, o crescimento tornou-se a norma e com trajetória exponencial, como atestaram as análises de Maddison (2006, cap. 1 e 2) e Piketti (2014, cap. 1).

Ao lado dessas características, vieram também problemas e mazelas: exclusão social e desigualdades de todas as ordens; exploração predatória dos recursos naturais, com crescente deterioração do meio ambiente; presença de crises e instabilidades, promovendo o sucesso de uns e deixando à própria sorte determinados grupos sociais, regiões ou localidades (LEFEVBRE, 1991, Cap. 1; HARVEY, 1999, p. 415-421).

A miríade de formas de existência do capital e do trabalho, em processos cada vez mais seccionados em múltiplas categorias e divisões, regulados crescentemente em âmbito global e alimentados pela incessante introdução de inovações, vai gerando tensões que, de tempos em tempos, desaguam em ruptura das lógicas de reprodução e valorização dos capitais (MARX, 1980, Livro 2, p. 525-530 e Livro 3, p. 115-116; HARVEY, 1999, p. 442-444). Quanto mais se aprofundam as contradições entre o capital e o trabalho, os capitalistas e os próprios trabalhadores, mais agudas tendem a se tornar as crises. É esse o quadro geral, até aqui invariante, da evolução do sistema que tem na busca do mais-valor e dos lucros sua obsessão contínua.

A tendência secular gestada pelas mudanças sociotécnicas é a de reduzir cada vez mais a massa de trabalhadores ativos, a base social de geração de valor, em prol de frações crescentes de trabalho 'passado', cristalizado nas máquinas, equipamentos, infraestruturas, bens de consumo durável e assemelhados. A relação entre o valor antes produzido e o gerado pelo trabalho novo, 'vivo' – esse último a real fonte de valor para os marxistas –, é o que, de fato, está na raiz essencial da intensificação das contradições e crises, com os capitais centralizando-se mais e mais nas mãos de poucos, a base ampla do trabalho erodindo-se e a sociedade enfrentando dificuldades cada vez maiores para sustentar a acumulação. A anárquica natureza das relações capitalistas exerce uma pressão permanente pela ruptura das lógicas de ação predominantes, ora 'ligando', ora 'desligando' frações

do capital, categorias profissionais, países, cidades ou regiões. A crise existe para regenerar o sistema, para recriá-lo em novos termos, assegurando assim sua sobrevivência nas mesmas bases de sempre (HARVEY, 1999, p. 271 e 440).

O território, em si, é objeto dessa mutação rejuvenescedora mas possui alcance reparador limitado. Como assinalado antes (GALVÃO, 2004, p. 44 e 45):

as perspectivas de incorporação de novos territórios aos espaços de produção capitalista, de exploração de formas pré-capitalistas de geração e apropriação de riqueza, de redução do peso relativo dos investimentos em capital fixo e no fundo de consumo [...], de diminuição da pressão dos custos crescentes atrelados à circulação dos capitais e de estímulo ao avanço de formas 'fictícias' de capital – dinheiro que circula como capital, mas que não possui base material na produção de mercadorias – também tenderiam a esgotar-se pouco a pouco, pois o alívio temporário que possibilitariam se daria às custas da intensificação das contradições que almejavam superar.

Para contrapor essas tendências, ao menos parcialmente (Ibidem, p. 45),

o sistema vem construindo um conjunto de instituições cujo papel essencial é justamente harmonizar procedimentos de política macroeconômica, conter tendências de exacerbação dos conflitos salariais e embates concorrenciais e permitir que empreendimentos de grande significado para a reprodução ampla e geral do capital, como a coordenação supranacional dos sistemas monetário-financeiros, possam ser realizados.

Como é possível existir um sistema assim? Em primeiro lugar, pela plasticidade do dinheiro e, em particular, pela fluidez do crédito, que cria espaços de distensão na absurda rigidez que tenderia a contrapor os infinitos atos de compra e venda nos mercados. Em segundo, pela capacidade adquirida paulatinamente pelo Estado, com seu crescente poder de compra, para atuar em favor dos interesses coletivos e da sobrevivência do sistema.

O dinheiro de aceitação geral, ícone do capital, permeia as relações mercantis, habilitando processos vitais para a reprodução social. Empréstimo a maleabilidade necessária para relaxar a assincronia entre as temporalidades dos processos de produção e venda. Mas é mesmo o crédito e a gestão monetária em sentido lato que, com sua capacidade de irrigar o sistema de liquidez, torna possível operar a sístole e diástole necessárias para o curso da acumulação.

Aos movimentos contraditórios do sistema conjugam-se outros fenômenos importantes, como as desproporções entre as estruturas de produção e consumo e as desigualdades na condição social dos indivíduos. São resultados que também se expressam no território, conformando o mosaico de variações regionais que conhecemos por toda a vigência do modo de produção.

Há duas formas básicas de compreender a operação desse sistema. A primeira, expressa nos textos neoclássicos, é ‘deixar o leme’ para as forças do mercado que, libertas, exacerbam tudo o que acentua a dinâmica desenfreada a favor dos movimentos do capital. A segunda, historicamente predominante, é contar com um agente até certo ponto externo, o Estado, para impor limites e controles ao capital em sua trajetória na sociedade. Ele mesmo condição de existência do sistema, tem cada vez mais assumido o papel de coordenador e regulador da evolução da sociedade capitalista.³

Em linhas gerais, qual é a situação e o contexto atual do sistema? Com certeza, um dos piores possíveis, como no recuo do espaço de atuação do poder público, no recrudescimento da concentração da renda e na aceitação implícita de um número reduzido de detentores de frações absurdas da riqueza global. Pesquisa recente da OXFAM (2019, p. 5) assinala:

A desigualdade econômica está fora de controle. Em 2019, os bilionários do mundo, que somavam apenas 2.153 indivíduos, detinham mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas. Os 22 homens mais ricos do mundo detêm mais riqueza do que todas as mulheres que vivem na África.

Ora, isso confirma a presença de um dos momentos mais agudos de descontrole do sistema e o crescente risco de escalada da violência e de ruptura da ordem estabelecida. No passado, cenários semelhantes levaram a grandes conflitos globais e transições violentas com regeneração acentuada do perfil dos detentores da riqueza mundial.⁴

³ Pelo menos desde a contribuição de Keynes (1998) na década dos 1930, o Estado passou a ser elemento decisivo para a suavização das crises e garantia de um desenvolvimento minimamente inclusivo, a partir de sua intervenção na regulação da economia e condução de várias políticas públicas.

⁴ Isso foi observado na ‘*Belle Époque*’ dos anos 1920, cujo fausto das elites solidárias em seu périplo pelo mundo foi interrompido pela crise de 1929 e a escalada nazifascista que resultou em nova guerra mundial.

A riqueza histórica acumulada já habilita, em certa medida, padrões de vida satisfatórios para os mais de 7,5 bilhões de habitantes do planeta. O desenvolvimento efetivo pode ser entendido como um desafio que interpõe uma cunha nas contradições principais que animam a evolução da sociedade capitalista e impele o debate sobre a convivência – possível? – com essa forma de estruturação da sociedade, especialmente diante do questionamento crescente das bases do Estado de bem-estar social que, por décadas, contribuiu para amainar as críticas ao capitalismo. Naturalmente, as contradições se manifestam de forma diferente nos centros e nas periferias.

As matizes do capitalismo periférico brasileiro

Nesses tempos de predomínio do autoritarismo, a primeira consequência visível é o recrudescimento das desigualdades sociais. O fenômeno teria menores implicações para nosso futuro, caso o Brasil fosse um país de elevados padrões de equidade e amplo acesso a bens e serviços e oportunidades. Como, ao contrário, fomos e ainda somos ‘campeões’ de desigualdade, apesar de todos os esforços das políticas sociais do princípio do século XXI, os efeitos nocivos para o desenvolvimento são de maior monta, o que emperra o alcance das condições necessárias para tornar o país ‘desenvolvido’.

Outra consequência, há muito ensaiada nos circuitos conservadores de direita da mídia e da política nacionais, é o desmonte do aparelho do Estado, que tanto se pode ser traduzir em encurtamento do campo das políticas sociais, como se expressar na eliminação de vastas áreas outrora sob liderança estatal no campo da produção de bens e da prestação de serviços essenciais. A lógica é a de privatização de espaços públicos pela busca de novos espaços de acumulação privada, com desdém pela atenção social à população.

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o país retornou ao modelo concentrador de renda, abdicando de uma trilha que levasse a padrões mínimos de qualidade de vida e inclusão social, a graus básicos de sociabilidade, com níveis reduzidos de violência, abrindo mão, mais uma vez, de ter maior autonomia para vivenciar uma inserção soberana no cenário mundial. A história do Brasil retoma, assim, o percurso usual como descrito, de forma um tanto lúcida e premonitória, por Tavares (2019, p. 265 e 266):

A oscilação permanente entre uma ordem liberal oligárquica e um Estado interventor autoritário passa por três ordens de fatores político-econômicos, que geram conflitos periódicos no pacto de dominação interna. Em primeiro lugar, vêm os conflitos pela concessão de “garantias” para a apropriação privada do território como forma patrimonial de riqueza e exploração predatória de recursos naturais, expulsão e incorporação de populações locais e imigradas, submetidas a todas as formas de exploração conhecidas. Seguem-se os conflitos entre as oligarquias regionais em sua relação com o poder central, quando se trata da distribuição dos fundos públicos, que alimentam periodicamente a crise do nosso pacto federativo e dos sucessivos “pactos de compromisso”. Finalmente as relações entre o dinheiro mundial, o dinheiro local e as finanças públicas foram sempre a moldura que enquadrava a formação de nossas elites “cosmopolitas” e seu caráter mais ou menos associado com o capitalismo internacional e seus conflitos periódicos com as elites regionais no processo de validação do dinheiro como forma de valorização geral dos capitais particulares. [...]

As raras passagens pela democracia política nunca conseguiram estabelecer um estado de direito com instituições capazes de conter dentro delas o seu próprio aperfeiçoamento e a moldura de regulação das lutas das oligarquias regionais e das lutas dos movimentos sociais. As sucessivas mudanças de regime político, da forma autoritária explícita para a forma mais branda de “pactos constitucionais democráticos”, nem sequer conseguiram resolver de forma democrática a luta das elites intelectuais radicalizadas em sua indignação contra o “arbitrio político” e a opressão do “poder econômico”. A falta de acesso à terra, à educação e ao trabalho da nossa população rural e urbana nunca pôde ser equacionada nos marcos do nosso precário estado de direito. [...]

Nossas “transições democráticas interrompidas” nunca alteraram a marcha da batida do capitalismo brasileiro, dando a impressão sistemática de que os ideais reformistas ou revolucionários estão “fora de lugar”, quando na verdade as ideias postas em prática pela chamada “sociedade civil” burguesa sempre estiveram no lugar: o de manter em movimento o “moinho satânico” do capital em suas várias formas. Para manter o movimento do dinheiro e assegurar a propriedade do território a ser ocupado por formas mercantis sempre renovadas de acumulação patrimonial, o Estado brasileiro – que a pretexto da crise sempre retoma o seu caráter imperial – é chamado a intervir com o propósito de manter a segurança e o domínio das nossas

classes proprietárias ou tentar validar o estoque de capital acumulado. As nossas reformas burguesas sempre tiveram como limites dois medos seculares das nossas elites ilustradas: o medo do Império e o medo do povo.

Vale assinalar que a piora das desigualdades sociais não se reverte, necessariamente, em desigualdades regionais. É pacífico que as desigualdades regionais são agregações territoriais das mesmas desproporções que se observam entre os indivíduos, mas sua lógica segue outras determinações e suscita relações com outros fatores. Constituem problemas afins, mas com perspectivas diferentes (SEN, 2001).

Um exemplo disso, aspecto conhecido e analisado já faz algum tempo, reside no fato de que os indicadores de desigualdade social – como Gini, Theil ou outros – representam o fenômeno com um perfil regional bem mais distribuído ao longo de nosso território, tendendo a um padrão espacial mais equânime⁵. Essa é uma característica que destoia do observado para os indicadores sociais típicos como nível de renda ou anos de estudo, cuja configuração é a de um contraste marcado entre o Norte/Nordeste e o Sul/Sudeste, com o Centro-Oeste dividindo-se entre os dois. De fato, por todas as zonas do território observam-se unidades regionais com maior e menor desigualdade de renda, como se a ascensão à condição dinâmica no sistema destampasse impulsos concentradores da renda que, desregulados, acirram as desigualdades, enquanto a letargia remete novamente a precários equilíbrios de maior igualdade, mediados pela sempre presente hegemonia das oligarquias regionais tradicionais, em especial as detentoras da terra e associadas ao capital mercantil e financeiro (TAVARES, 2019, p. 263).

Se as desigualdades sociais são, curiosamente, um dos traços mais homogêneos e persistentes de nossa formação social, as desigualdades regionais, em contraposição, ressaltam uma configuração marcada por clivagens históricas, relacionadas principalmente a como se processou a dinâmica de ocupação do território nas várias gestações e reconstruções da ordem social e econômica do país. O processo, pelo menos até o final do século XX, é bem reconhecido e

⁵ Referência importante para essa análise foi a primeira publicação dos indicadores de desenvolvimento humano para municípios o IDH-M, pela Fundação João Pinheiro e o IPEA, nos anos 1990.

tratado na literatura (FURTADO, 1976 e 1998; CANO, 1977 e 1985), tendo o Brasil condições de engate favorável ao sistema global.

Que elementos acrescentam algo ao descrito antes e ajudam a compreender melhor o que está ocorrendo? O primeiro ponto é a profunda reacomodação do sistema gestada nas décadas finais do século XX e urdida por uma crise, com a instauração do que se denominou de “globalização”. A financeirização das formas de geração de valor e a importância assumida pela informação como fator de produção, determinaram uma mudança sensível, pois as bases objetivas de produção material no sistema perderam parte de seu lugar na acumulação para os setores que produzem bens intangíveis. Esse é o caso não somente dos segmentos ligados ao setor financeiro, dos produtores de serviços sofisticados para a produção mas, em especial, dos vários novos segmentos ligados à informação (não só informática), que dão base ao paradigma tecno-econômico vigente.

Um segundo, conexo ao anterior, é a rápida desindustrialização da economia do país, com a perda de consistência de vários segmentos industriais arduamente construídos no contexto do paradigma anterior. Parte do que se conseguiu criar na escalada do pós-guerra se dissolveu na transição ao paradigma informacional, com a perda de posição na economia global e nacional de uma extensa fração da base produtiva assentada nas indústrias de base e de consumo durável.

Um terceiro, a desvalorização do trabalho e do emprego, especialmente do operário de pouca qualificação. Os postos de trabalho foram ficando cada vez mais exigentes em termos de habilidades específicas e demandantes de formação técnico-científica. O emprego de menor nível de qualificação está sendo desalojado crescentemente por requerimentos mínimos relacionados à emergente sociedade digital.

A combinação de trajetórias de mudança determina um reposicionamento de vários segmentos produtivos do país e incide sobre o desenho das políticas públicas.

O quadro regional no Brasil

No contexto regional, as mudanças apontam, até aqui, para questões que precisam ser mais bem analisadas. Como vêm se configurando as desigualdades

sociais e regionais? Que perspectivas se abrem para as políticas territoriais? Por onde e como avançar?

A distribuição regional do produto evoluiu favoravelmente no âmbito das unidades da federação no princípio do século XXI, amparada por um leque de medidas abrangentes de política pública. De maneira inédita, a desconcentração da renda pessoal se processou num formato próximo ao ideal, com os menos abastados crescendo a taxas elevadas e os demais, gradativamente, de forma menos acelerada, o que estimulou uma acumulação baseada na ampliação do mercado de consumo e também habilitou a redução das desigualdades regionais.

A interrupção abrupta dessa trajetória a partir de 2015, refletiu-se na elevação rápida do desemprego e da pobreza e no revigoramento das pulsões de reconcentração regional. Não obstante, o movimento de evolução regional ainda seguiu outra linha, com o balanço final de forças não acusando reversão do processo tênue, mas firme, de desconcentração. A participação das macrorregiões no PIB nacional acompanhou o movimento anterior que, mesmo limitado, já perdura há pelo menos três décadas (Tabela 1). Mantém-se, no geral, a desconcentração da produção em relação aos núcleos industriais da economia.

A região Sudeste, embora crescendo sistematicamente, perde 3,6 pontos percentuais de sua participação desde o início do governo Lula. E isso, mesmo incluindo os últimos anos de acentuado declínio e desmonte das políticas sociais e demais programas. Parte da desconcentração regional, como mostram Monteiro Neto, Silva e Severian (2019), deveu-se a um espraiamento do núcleo dinâmico para seu entorno, com a deslocalização de plantas e unidades de produção para o interior dos mesmos estados sudestinos e outros circunvizinhos, alcançando ainda municípios de outras unidades da federação distantes, no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.⁶

O quadro assinala uma tendência que, diante de sua magnitude, apenas tangencia o problema da distribuição regional, pois foram décadas de intensa concentração da produção a partir das cidades principais do país, Rio de Janeiro e São Paulo.⁷

⁶ Monteiro Neto, Silva e Severian (2019) sugerem um redesenho da configuração poligonal discutida pioneiramente por Diniz (1993).

⁷ A dificuldade de se reverte um quadro histórico de concentração regional pode ser vista com clareza no caso da denominada 'banana europeia' que congrega as áreas de maior densidade

Tabela 1: Brasil – Participação das grandes regiões e estados no PIB (2002-2010-2017)

Brasil, Grandes Regiões e UFs	2002	2010	2017	Ganhos ou perdas (pontos %) 2017/2003
Norte	4,7	5,3	5,6	0,9
Amazonas	1,5	1,6	1,4	-0,2
Pará	1,8	2,1	2,4	0,6
Nordeste	13,1	13,5	14,5	1,4
Ceará	1,9	2,0	2,2	0,3
Pernambuco	2,4	2,5	2,8	0,4
Bahia	4,0	4,0	4,1	0,1
Sudeste	57,4	56,1	52,9	-4,5
Minas Gerais	8,3	9,0	8,8	0,5
Rio de Janeiro	12,4	11,6	10,2	-2,2
São Paulo	34,9	33,3	32,2	-2,7
Sul	16,2	16,0	17,0	0,8
Paraná	6,4	5,8	6,4	0,0
Rio Grande do Sul	6,9	6,2	6,4	0,5
Centro-Oeste	8,9	9,1	10,0	1,1
Goiás	2,7	2,7	2,9	0,2
Distrito Federal	3,4	3,7	3,7	0,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	0,0

Fonte: IBGE, Contas regionais.

A trajetória de desconcentração parece firme pelos dados oferecidos pelo IBGE, seja para o PIB (ver Tabela 1), seja para o emprego na RAIS contínua (MONTEIRO NETO, SILVA & SEVERIAN, 2019), mas isso não significa que as desigualdades regionais estejam se reduzindo de maneira expressiva. Pode-se especular que é muito provável, sobretudo ante a desindustrialização, que um próximo novo ciclo de investimentos tenda a reproduzir os mesmos dilemas de política econômica vividos ao longo do século XX, com a reafirmação da máxima “é preciso crescer o bolo para depois dividi-lo”.

econômica, entre a grande Londres e o Norte da Itália, com uns poucos ‘caroços’ externos, como Paris, mais próximo, ou Praga.

As escalas geográficas tanto revelam quanto escondem das características dos fenômenos em análise. Por isso, sempre é necessário transitar minimamente por elas para se formar um juízo abalizado das tendências e perspectivas. Quando se vai até a dimensão fragmentada dos municípios (ver Tabela 2), por exemplo, a face aguda da concentração se torna mais visível. Setenta (70) municípios dos cinco mil e quinhentos e setenta (5570, incluídos o Distrito estadual de Fernando de Noronha e o Distrito Federal) existentes no país, compreendendo 34,5% da população total, respondiam, em 2017, por 50% do PIB nacional; um fato que por si demonstra não só a variância que permeia esse conjunto de unidades federadas, como insinua a necessidade premente de mecanismos ativos de distribuição de renda que só o Estado, com seu poder de fisco e de polícia, tem condições de manejar.

Apenas três municípios – incluindo-se aí o Distrito Federal – eram responsáveis por cerca de 19,5% do PIB e a 10,4% da população. A divisão municipal do país, urdida com entusiasmo no período subsequente à Constituição Federal de 1988 quando estes entes municipais foram guindados à condição de autônomos na Federação, deu lugar a uma configuração que guarda pouca relação com critérios técnicos mínimos de repartição do território. A miríade de pequenos municípios parece mais ter sido uma via de assegurar a manutenção dos privilégios e a reafirmar o poder das elites rurais oligárquicas de que nos fala com propriedade Conceição Tavares (2019).

No quadro desenhado pelos municípios que respondem por 50% ou mais do PIB nacional há uma diversidade perceptível de situações. De fato, parte expressiva representa o núcleo de regiões metropolitanas (RM) avantajadas no cenário brasileiro, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, ou ainda Campinas, todos incrustados no velho Centro-Sul. Outra parte, no mesmo diapasão, acentua a pujança de municípios de capitais Norte-Nordestinas, algumas também RM, como a industrializada Manaus, Salvador, Fortaleza ou Recife.

No Nordeste, restam as outras capitais de estado e três municípios vizinhos às RM de Recife e Salvador: Jaboatão dos Guararapes, no primeiro caso, e Feira de Santana e Camaçari, no segundo. No Norte, Belém (PA) e Porto Velho (Rondônia) são acompanhados pelo núcleo minerador de Carajás, Parauapebas (PA). No Centro-Oeste, além do Distrito Federal, compõem a lista as outras

três capitais de estado e um único município adicional, Anápolis (GO), no entroncamento da velha Belém-Brasília. Na região Sul, um elenco mais diverso e espreado de municípios acompanha as capitais Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis: Joinville, Itajaí, Blumenau, em Santa Catarina; São José dos Pinhais, Londrina, Araucária, Maringá e Ponta Grossa, no Paraná, e Caxias do Sul e Canoas, no Rio Grande do Sul.

Noutro extremo, observa-se um conjunto de municípios, muitos situados no entorno metropolitano ou em áreas dinâmicas adjacentes, cujos elevados PIB per capita – mais de 100 mil reais por habitante – denunciam a presença de enclaves econômico-produtivos: são os casos, guardadas as variações outras, de Osasco, Barueri, São Bernardo do Campo e Cajamar, todas no entorno do município de São Paulo; de Jundiá, a meio caminho entre São Paulo e Campinas; de Paulínia e Louveira, próximos a Campinas; ou de Itajaí (SC) e Araucária (PR), mais afastados do grande núcleo paulista; todos no Centro-Sul do país.

Tabela 2: Brasil – Participação dos 50 maiores municípios no PIB nacional (2002-2010-2017)

UF	Município	População 2017 (habitantes)	% População 2017 acumulado	PIB per capita (R\$ 1,00) 2017	PIB (R\$ 1,0 mil) 2017	% PIB 2017 acumulado	% cresc. anual PIB pc corrente 2002-2017
SP	São Paulo	12.106.921	5,8	57.759,39	699.288.352	10,6	3,48
RJ	Rio de Janeiro	6.520.266	9,0	51.776,18	337.594.462	15,8	3,50
DF	Brasília	3.039.444	10,4	80.502,47	244.682.756	19,5	3,48
MG	Belo Horizonte	2.523.794	11,6	35.245,02	88.951.168	20,8	3,66
PR	Curitiba	1.908.359	12,6	44.384,92	84.702.357	22,1	3,66
SP	Osasco	697.886	12,9	111.637,85	77.910.496	23,3	5,37
RS	Porto Alegre	1.484.941	13,6	49.740,90	73.862.306	24,4	3,92
AM	Manaus	2.130.264	14,6	34.362,71	73.201.651	25,5	3,16
BA	Salvador	2.953.985	16,1	21.231,48	62.717.483	26,5	3,63
CE	Fortaleza	2.627.482	17,3	23.436,66	61.579.403	27,4	4,04
SP	Campinas	1.182.429	17,9	49.942,59	59.053.563	28,3	3,61
SP	Guarulhos	1.349.113	18,6	41.318,74	55.743.650	29,2	3,94
PE	Recife	1.633.697	19,3	31.743,72	51.859.618	29,9	3,48
GO	Goiânia	1.466.105	20,0	33.437,67	49.023.142	30,7	3,66
SP	Barueri	267.534	20,2	177.747,83	47.553.589	31,4	3,87
SP	São Bernardo do Campo	827.437	20,6	53.998,54	44.680.389	32,1	2,83
SP	Jundiá	409.497	20,8	100.679,50	41.227.953	32,7	4,59
RJ	Duque de Caxias	890.997	21,2	45.894,84	40.892.161	33,3	4,49

UF	Município	População 2017 (habitantes)	% População 2017 acumulado	PIB per capita (R\$ 1,00) 2017	PIB (R\$ 1,0 mil) 2017	% PIB 2017 acumulado	% cresc. anual PIB pc corrente 2002-2017
SP	São José dos Campos	703.219	21,5	56.638,69	39.829.404	33,9	2,58
SP	Paulínia	102.499	21,6	344.847,17	35.346.490	34,5	2,76
SP	Ribeirão Preto	682.302	21,9	51.759,84	35.315.843	35,0	4,04
MG	Uberlândia	676.613	22,2	50.548,78	34.201.962	35,5	4,81
SP	Sorocaba	659.871	22,6	48.271,34	31.852.858	36,0	3,98
PA	Belém	1.452.275	23,3	20.821,46	30.238.484	36,5	3,68
MA	São Luís	1.091.868	23,8	27.226,41	29.727.650	36,9	4,36
MG	Contagem	658.580	24,1	44.015,99	28.988.053	37,4	4,06
RJ	Niterói	499.028	24,3	55.049,66	27.471.324	37,8	4,58
SP	Santo André	715.231	24,7	38.408,12	27.470.680	38,2	3,20
SC	Joinville	577.077	25,0	47.442,90	27.378.205	38,6	3,71
MS	Campo Grande	874.210	25,4	30.924,89	27.034.851	39,0	4,42
RN	Natal	885.180	25,8	26.497,08	23.454.683	39,4	4,09
MT	Cuiabá	590.118	26,1	39.485,65	23.301.195	39,7	4,62
BA	Camaçari	296.893	26,2	77.816,68	23.103.227	40,1	3,01
MG	Betim	427.146	26,4	54.052,13	23.088.153	40,4	2,97
PR	São José dos Pinhais	307.530	26,6	73.427,61	22.581.192	40,8	3,38
SP	Santos	434.742	26,8	51.829,99	22.532.672	41,1	3,64
SC	Itajaí	212.615	26,9	103.068,37	21.913.882	41,5	5,96
SP	Piracicaba	397.322	27,1	55.111,15	21.896.872	41,8	4,12
AL	Maceió	1.029.129	27,6	21.210,09	21.827.917	42,1	4,24
RS	Caxias do Sul	483.377	27,8	44.927,71	21.717.020	42,5	3,16
RJ	Campos dos Goytacazes	490.288	28,1	43.013,04	21.088.777	42,8	1,04
ES	Vitória	363.140	28,2	55.779,18	20.255.652	43,1	2,50
PB	João Pessoa	811.598	28,6	24.319,82	19.737.917	43,4	3,84
SC	Florianópolis	485.838	28,9	40.162,60	19.512.519	43,7	3,59
PR	Londrina	558.439	29,1	34.444,56	19.235.188	44,0	3,74
PI	Teresina	850.198	29,5	22.481,67	19.113.870	44,3	4,64
RS	Canoas	343.853	29,7	55.103,53	18.947.513	44,5	3,70
ES	Serra	502.618	29,9	36.884,26	18.538.695	44,8	3,09
PA	Parauapebas	202.356	30,0	91.086,52	18.431.904	45,1	4,93
RJ	São Gonçalo	1.049.826	30,5	16.408,34	17.225.904	45,4	3,50
PR	Araucária	137.452	30,6	123.478,34	16.972.345	45,6	4,44
PR	Maringá	406.693	30,8	41.569,88	16.906.177	45,9	4,43
RJ	Nova Iguaçu	798.647	31,2	21.077,70	16.833.644	46,1	4,04
SP	Taubaté	307.953	31,3	54.552,88	16.799.723	46,4	3,59
RO	Porto Velho	519.436	31,6	31.793,20	16.514.535	46,6	4,66
SP	São José do Rio Preto	450.657	31,8	36.599,83	16.493.968	46,9	3,80
SE	Aracaju	650.106	32,1	25.185,55	16.373.280	47,1	3,27
SP	Mauá	462.005	32,3	35.251,59	16.286.409	47,4	3,67
SC	Blumenau	348.513	32,5	45.934,42	16.008.744	47,6	3,50
MG	Juiz de Fora	563.769	32,8	28.355,07	15.985.712	47,9	3,57
RJ	Macaé	244.139	32,9	62.961,48	15.371.353	48,1	1,69
SP	Cajamar	73.921	32,9	202.962,50	15.003.191	48,3	5,46

UF	Município	População 2017 (habitantes)	% População 2017 acumulado	PIB per capita (R\$ 1,00) 2017	PIB (R\$ 1,0 mil) 2017	% PIB 2017 acumulado	% cresc. anual PIB pc corrente 2002-2017
PR	Ponta Grossa	344.332	33,1	42.208,23	14.533.645	48,6	4,29
SP	Mogi das Cruzes	433.901	33,3	33.350,06	14.470.623	48,8	3,52
GO	Anápolis	375.142	33,5	37.863,85	14.204.319	49,0	4,82
SP	Louveira	45.922	33,5	300.639,40	13.805.962	49,2	6,18
SP	Bauru	371.690	33,7	37.051,72	13.771.753	49,4	4,28
SP	Sumaré	273.007	33,8	50.345,14	13.744.576	49,6	4,21
BA	Feira de Santana	627.477	34,1	21.765,41	13.657.295	49,8	4,79
PE	Jaboatão dos Guararapes	695.956	34,5	19.463,25	13.545.569	50,0	4,32
	TOTAL	71.565.849	-	58.290,22	3.294.167.881	-	3,87

Fonte: IBGE, Contas regionais.

Definida a configuração acerca das desigualdades regionais, podemos olhar também para o que nos diz a dinâmica recente dos municípios nos últimos anos.⁸

O crescimento dos PIBs per capita nominais dos municípios foi positivo entre 2002 e 2017 para a maioria dos 70 maiores municípios brasileiros em termos de produção, situando-se entre o mínimo de 1,0% a.a. de Campos (RJ) e os expressivos 6,2% a.a. de Louveira (SP). Mesmo os municípios gigantes de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília apresentaram taxas anuais bem satisfatórias, próximas a 3,5% a.a., ou seja, um pouco abaixo da taxa média de crescimento anual do país entre esses anos (3,7% a.a.).

Os dados compreendem dois períodos distintos: o primeiro, entre 2002 e 2015, quando o país apresentou crescimento médio anual do PIB per capita nominal expressivo, de 3,9% a.a.; o segundo, entre 2015 e 2017, envolve taxas que decaem para o patamar anual médio de 2,5%.⁹

Na mesma lista dos 70 maiores PIB de 2017, municípios como Campos dos Goytacazes (-10,2% a.a.) e Macaé (-6,0% a.a.), Vitória (-3,3%) ou Betim (-1,3%) sentiram fortemente a freada da economia nacional entre 2015 e 2017. Noutra ponta, as estruturas de produção de Parauapebas (9,9% a.a.);

⁸ Os valores são nominais e não reais, mas habilitam comparações para iguais períodos temporais.

⁹ Em termos reais, como conhecido, as taxas de crescimento do país foram de -3,55% e -3,31% para os anos de 2015 e 2016, e de 1,06 e 1,12, respectivamente, em 2017 e 2018.

Mauá (6,5%), Paulínia (6,2%) e Cajamar (5,7%) passaram relativamente incólumes pelos impulsos negativos do cenário em declínio.

Os resultados de desaceleração na maioria das estruturas de produção das várias frações territoriais do país deixam transparecer as profundas transformações em curso, como na elevação das taxas de desemprego. Ao lado disso, os marcos da cidadania erguidos no quadro da Constituição Federal de 1988 começam a ser inescrupulosamente dissolvidos pelos ditames da ordem neoliberal emergente, fato que trará múltiplas consequências negativas para a economia e sociedade brasileiras, algumas já visíveis, como o péssimo desempenho da economia.

Os dados apenas tangenciam, de maneira muito indireta, o que a dinâmica econômica e a política recente projetam para o futuro. Insinuam, porém, o tamanho do desafio de se conceber e operar políticas capazes de interromper e reverter essas tendências.

Das políticas regionais às políticas territoriais

Só o Estado tem forças suficientes para se contrapor às tendências e determinações usuais da sociedade brasileira. Ainda que, em última análise, possa atuar como uma linha de defesa do sistema, intervindo “com o propósito de manter a segurança e o domínio das nossas classes proprietárias” (TAVARES, 2019, p. 266), é por meio dele, ou em seu seio, como etapa de um processo de afirmação das lutas dos movimentos sociais, que se pode conceber bases para uma ruptura mínima do quadro de dominação estabelecido pelas elites nacionais. A luta pela democracia e por relações sociais mais amenas e inclusivas, mediadas pela afirmação do espaço público e estatal, opera como uma condição necessária para que se promova uma mudança das bases da acumulação e coesão social do país, como atesta o sucesso alcançado pelas políticas sociais neste século XXI.

O capitalismo atual de matiz financeira e intangível, generoso com os capitais e avesso ao trabalho, condescendente com os detentores da riqueza e avesso aos requisitos mínimos da cidadania, precisa ser novamente contido e regulado. Mas um elemento até aqui não valorizado e trabalhado com o devido afincamento deve ocupar lugar de destaque no possível movimento de ruptura e afirmação de um projeto nacional: a política territorial.

Não se trata mais de apenas conter as desigualdades econômicas entre as regiões, mas de estruturar iniciativas que possam dar pleno curso a outro caminho de desenvolvimento. Uma política territorial robusta, inteligente, capaz de integrar múltiplos campos afins de políticas públicas, pode vir a constituir uma resposta mais eficaz de desenvolvimento ao amenizar tensões políticas, criar espaços inclusivos de reafirmação da cidadania e exercitar princípios de uma convivência comunitária democrática.

Um aspecto principal a realçar é a combinação necessária entre resultados simultâneos nos múltiplos campos da vida social, que reflitam tanto ganhos de inclusão social, geração de empregos e redução de desigualdades, como avanços na educação e formação de quadros técnico-científicos, na produtividade e na elevação dos padrões de competitividade da economia no nível global; algo distinto da opção por uma política regional clássica, como nas várias versões inconclusas da PNDR. A política territorial implica redelimitar muitos dos campos de política pública.

Parte do esforço do Estado deve ser o de organizar formas de interação e convivência entre compartimentos sociais que podem se apoiar mutuamente: a) uma sociedade economicamente desenvolvida, amparada pela eficiência produtiva, inovação e inserção comercial, capaz de oferecer bases à pujança econômica do país, ao lado de b) uma sociedade solidária, com estímulos à convivência comunitária, ao trabalho artesanal, cultural e artístico e a prestação de serviços de todo o tipo, capaz de dar vazão a uma sociabilidade, interação e inclusão sociais amplas. Ambas precisam estar articuladas e os princípios que emprestam valor a um compartimento precisam estar impregnados no outro para que se tornem convergentes.

As desigualdades regionais espelham, sobretudo, diferenças de condições de vida e de acesso a bens e serviços nas várias frações territoriais do país. Compete ao Estado, dentro dos preceitos constitucionais, intervir sobre a economia e regular a sociedade em favor da maior igualdade entre os cidadãos nacionais.

Políticas territoriais demandam capacidade de articulação, política democrática e federativa. A tendência para se resolver tudo e qualquer coisa com o(s) mandatário(s) central(is) pode ser repensada em prol de uma distribuição de poderes e afazeres que amplie espaços efetivos de participação social e o

controle democrático, suscitando bases renovadas de convivência. Há um desafio peculiar: o que assinala a concomitante necessidade de se rever o número de unidades municipais, permitindo ao país escapar do seu usual aprisionamento político pelas elites rurais, segundo lógica que terá de ser construída na política e não na tecnoburocracia do Estado.¹⁰ O exercício de relações federativas normais, habilitadoras de uma cidadania mais evoluída tanto em termos políticos como fiscais, demanda reduzir a entropia gerada pela autonomização de vários dos pequenos territórios. Pelas mesmas razões, políticas territoriais reclamam uma ampla reforma tributária, capaz de erigir bases de uma nova relação entre os entes federados.

A política territorial efetiva cobra maior atenção à repartição dos ativos de desenvolvimento e dos aparatos de apoio estatal. Isso implica, ao contrário do que sugere a ideologia neoliberal, ampliar significativamente os espaços públicos de prestação de serviços essenciais à população e estimular a formação de instituições de todo tipo, públicas e privadas. Não é admissível, por exemplo, que um cidadão de determinada região conte com fração menor de serviços públicos básicos de que dispõe o de outra.

Atenção especial deve ser dada às infraestruturas de todo o tipo, não só por seu efeito prolongado no desenvolvimento, mas pelo fato de que mudam as condições objetivas da produção e, assim, a possibilidade de se sustentar a acumulação em outras bases, reduzindo as disparidades regionais. Os projetos podem mesmo, na medida do possível, antecipar demandas e pensar o alcance de um atendimento universal, gerando impulsos de desconcentração de vulto, como representaram os exemplos históricos da construção de Brasília, de um lado, ou do programa “Luz para todos”, de outro.

Com a atual volatilidade dos investimentos e fácil mudança locacional das plantas industriais e unidades de negócio, parte das velhas políticas de desenvolvimento regional que buscavam introduzir o ‘moderno’ nas regiões perdem muito de seu apelo e consistência. A respeito, há que se repensar o papel de poderosos instrumentos de desenvolvimento regional, como os Fundos Constitucionais estabelecidos em 1988 e os velhos incentivos fiscais. A destinação

¹⁰ Nesse mesmo sentido, cabe repensar as unidades estaduais, com a criação de novos estados, em favor da recuperação de escalas adequadas de gestão (CAZZOLATO, 2011).

exclusiva de tais recursos para a realização de empreendimentos privados não se justifica à luz dos requerimentos das novas políticas territoriais, que precisam priorizar a infraestrutura e os investimentos públicos. O argumento que prevaleceu no processo constituinte de que “só o capital privado gera desenvolvimento” apenas evidencia o velho artifício da apropriação patrimonial e reprodução da riqueza das elites regionais, sem abrir perspectivas reais de transformação.

Iniciativas de desenvolvimento transformadoras, assentadas em objetivos de mudança sociotécnica das regiões, desdobrando ‘rotas tecnológicas’, ‘arranjos produtivos locais’ e outros programas assemelhados, podem passar a contar com o engajamento dos segmentos regionais que são seus beneficiários principais. A participação política engajada dos movimentos sociais ergue uma barreira para evitar ações que reproduzem enclaves, desatendem requisitos de inclusão social ou degradam o meio ambiente.

Comprometer os segmentos sociais com as iniciativas de desenvolvimento, desde as pequenas unidades territoriais, habilita o alcance de outros tipos de resultado e pode reforçar a consistência das agendas, a triagem de interesses conflitantes e a aderência aos objetivos maiores almejados.

Referências

- CANO, W. *Razões da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1977.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo e Campinas, Global e Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1985.
- CAZZOLATO, J. D. *Novos estados e a divisão territorial do Brasil. Uma visão geográfica*. São Paulo, Oficina de Textos, 2011.
- DINIZ, C. C. “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização” em *Nova Economia*, 1993, v. 3, n. 1, 12 dez. 2013.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- GALVÃO, A. C. F.; *Política de desenvolvimento regional e inovação na União Europeia*. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.
- HARVEY, D. *The limits to capital*. London e New York, Verso, 1999.
- _____. *Spaces of global capitalism. Towards a theory of uneven geographical development*. London e New York, Verso, 2006.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Atlas, 1998.
- KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Boston, The MIT Press, 1991.

- LEFEVBRE, H. *The production of space*. Malden, Blackwell Publishing, 1991.
- MADDISON, A. *The world economy*. Paris, OECD, 2006.
- MARX, K. *O capital. Crítica da economia política*. São Paulo, Civilização Brasileira, 1980.
- OXFAM. *Tempo de cuidar. O trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade*, 2019. Disponível em: <www.oxfam.org.br>. Acesso: 05 jun. 2020.
- PIKETTI, T. *Capital in the 21st Century*. Cambridge & London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro e São Paulo, Record, 2001.
- TAVARES, M. da C. “Império, território e dinheiro” in: MELO, H. P. (org.) *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Editora Expressão Popular, 2019.
- THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. “A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região” em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, nov. 2012.

As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil

*Ermínia Maricato*¹

*Paolo Colosso*²

Aspectos históricos do processo de urbanização no Brasil

Sociedades desiguais produzem cidades desiguais. Não se trata apenas de constatar que os indicadores sociais e econômicos têm profunda relação com o ambiente construído, mas sim de destacar, entre todos os temas tratados neste livro, que a produção do espaço carrega aspectos específicos que são centrais para a economia política, com impactos diretos no cotidiano de cidadãs e cidadãos. Vamos nos ater, neste capítulo, aos avanços e contradições de um Estado de bem-estar social no Brasil, tendo em vista as especificidades ligadas à produção do espaço urbano.

A urbanização dos países da periferia do capitalismo é resultado de um processo histórico-social e econômico diverso daquele dos países centrais. Em

¹ Ermínia Maricato é arquiteta e urbanista, professora titular aposentada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Foi secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo e vice-ministra no Ministério das Cidades. Atualmente está na coordenação do BrCidades – um projeto para as cidades do Brasil. Contato: erminia@usp.br

² Paolo Colosso é arquiteto e urbanista, bacharel em Filosofia pela UNICAMP, mestre e doutor em Filosofia pela USP. Atualmente, é professor de Teoria Urbana na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da USP e compõe a coordenação do Projeto BrCidades – um projeto para as cidades do Brasil. Contato: paolo.colosso@ufsc.br

linhas bastante gerais, o urbano já tinha importância na organização dos ciclos econômicos da cana-de-açúcar, da mineração, do café, mas foi apenas com o processo de industrialização que a população brasileira se tornou majoritariamente urbana. Industrialização e urbanização se deram de forma simultânea. Começamos o século XX com uma população urbana de 9,40% e terminamos o mesmo século com a taxa de urbanização de 81,23%. Para dar uma referência quantitativa sobre o movimento exponencial de urbanização, lembramos que em 1940 menos de 12,5 milhões de pessoas moravam nas cidades (31% do total da população do país), no final do século eram aproximadamente 138 milhões de pessoas e, em 2017, 160 milhões (84,4%). No período de maior avanço da industrialização, entre 1940 e 1980 o crescimento das cidades brasileiras foi, em números absolutos, da ordem de 71 milhões de habitantes aproximadamente.³ Esse mega aumento da população urbana implica produção do seu assentamento nas cidades. Como ele se deu?

Na produção da cidade industrial, a informalidade foi mais regra do que exceção. A força de trabalho construiu sua própria cidade, sem Estado e sem mercado, como veremos em seguida. A cidadania parecia decorrer menos da condição urbana do que da inserção produtiva com o aumento do emprego formal, no período. Nesse sentido, vale lembrar com Pochmann que “a identidade e o sentido de pertencimento estavam associados ao trabalho material predominante na sociedade urbana e industrial, responsável inclusive pela cidadania legitimada pela inserção produtiva”⁴. A informalidade urbana generalizada negava o estatuto de cidadania, mas condição do trabalho formal o entregava, por meio assalariamento e da socialização nos sindicatos então combativos.

Além disso, o crescimento urbano alavancado pela industrialização, sobretudo entre 1930 e 1980, foi fortemente concentrado, ainda que o país contasse com vasta dimensão territorial, diversidade regional e ambiental e passasse por um aumento no número de cidades (definidas como sedes de municípios

³ Embora a taxa de urbanização resulte alta para um país periférico, destacamos que é uma característica relativamente recente para a história da nação. Isso talvez explique a invisibilidade das cidades no debate político nacional e o ocultamento da dimensão da pobreza e da ilegalidade urbanas.

⁴ POCHMANN, M. “Quatro teses sobre o trabalho”. São Paulo: Revista Carta Capital. 01/01/2020.

na contagem do IBGE).⁵ Em 2000, 30% dos brasileiros moravam em apenas nove metrópoles.⁶

Mas a partir dos anos 1980, os fluxos migratórios em direção às metrópoles passaram por mudanças significativas decorrentes das reestruturações produtivas. As características da globalização estão suficientemente tratadas em outros capítulos deste livro, mas é importante destacar, desse cenário, a desindustrialização e retomada da hegemonia agroexportadora e mineral. Com tais processos, há uma interiorização do processo de urbanização e as cidades de porte médio passam a crescer mais do que as metrópoles, em PIB e população, com exceção das metrópoles das regiões Norte e Centro Oeste.⁷ Nas metrópoles se desfaz a sociedade que construiu o Brasil urbano-industrial.

Raízes da fratura estrutural urbana: terra e trabalho

Sem dúvida, a disputa pela terra, no campo ou na cidade, ocupa um lugar especialmente importante na formação da nação brasileira. Entre a implementação da Lei de Terras, de 1850, e a libertação da força de trabalho escrava, em 1888, um emaranhado de medidas, leis, decretos se sucederam com a finalidade de evitar que a força de trabalho negra libertada tivesse acesso à terra.⁸ O cadastramento das terras devolutas nunca foi rigoroso apesar de todas as medidas legais e administrativas e permanece precário até os dias atuais, alimentando uma longa história de grilagem e fraude registrária.⁹ No

⁵ A concentração metropolitana da população na América Latina inspirou teses sobre o “desequilíbrio” ou “desarticulação” da rede urbana em comparação com as redes dos países centrais. CASTELLS, M. (org.) *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gilli, 1973

⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. Brasília: IPEA, 1999

⁷ População e PIB das cidades médias crescem mais do que no resto do Brasil. IPEA 17/0708 <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pesquisa%20ipea.pdf>

⁸ No sul do Brasil não faltam exemplos de cidades que tiveram origem na distribuição de terras para os imigrantes brancos de origem europeia, como foi o caso de Erechim no começo do século XX. São poucos exemplos que confirmam a regra e a tentativa de embranquecimento da população brasileira.

⁹ Ver a respeito COSTA NETO, Joaquim de Brito. *A complexidade da questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da*

entanto, o acesso legal da maior parte da população brasileira à terra (incluindo indígenas e quilombolas) tem sido dificultado e finalmente criminalizado, como fica evidente pelos conflitos de terra vividos até 2019, quando essas linhas são escritas, em que pese as conquistas legais presentes na Constituição Federal de 1988.¹⁰

O Brasil viveu 320 anos de sua história como colônia de Portugal e 388 anos de força de trabalho escrava, com todas as consequências que essas condições acarretam na formação da nação. A nova condição de país predominantemente urbano carrega esse pesado fardo, evidente nas casas grandes e senzalas urbanas. A “modernização conservadora” evidencia essa herança: o telefone celular convive com a falta de esgoto.¹¹

No Brasil industrial, para milhões e milhões de pessoas o assentamento residencial e a produção do espaço vivido se deu sob a forma do que ficou conhecido como autoconstrução da cidade, descrito em vasta bibliografia e até em vasta filmografia. Trata-se da construção lenta e progressiva da casa (e, em parte, da cidade) pelos próprios moradores em lotes irregulares ou simplesmente ocupados, sem financiamento público ou privado (com exceção da compra de materiais de construção em grandes empresas), sem aprovação legal, portanto sem projetos de arquitetura ou engenharia ou regulação pública.¹² Os recursos vinham do 13º salário, da “venda das férias”, da contenção nas despesas domésticas. A mão de obra era garantida pela família e amigos, nos fins de semana, com a contratação eventual de serviços mais especializados. Tal processo se deu durante todo o período dos “anos dourados” do

documentação e do registro imobiliário. Disponível em: <https://www.infraestruturameio-ambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/wp-content/uploads/sites/234/2018/05/A_complexidade_da_questao_fundiaria_nos_parques_e_estacoes_ecologicas_do_estado_de_SP_Joaquim_de_Britto.pdf> de autoria de Joaquim de Britto Costa Neto.

¹⁰ Para além da tradição violenta de mortes por conflito de terra no campo há um aumento dessa prática em 2017. <https://oglobo.globo.com/brasil/assassinatos-em-conflitos-de-terra-subiram-15-em-2017-diz-relatorio-22709376>.

¹¹ Ver a respeito da expressão citada: TAVARES, M. da C. e FIORI, J.L.F. (Des)ajuste global e modernização conservadora, 2008.

¹² Vamos lembrar aqui um dos primeiros livros e um dos primeiros filmes que tratam do assunto inspirados no estudo de autores como Sérgio Ferro, Francisco de Oliveira, Maria Ruth Amaral de Sampaio e Carlos Lemos. MARICATO, E. (org) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial, 1975. Disponível em <<https://erminiamaricato.net/filmes/>>.

welfare state dos países do capitalismo central, que coincidiu com o desenvolvimentismo por substituição de importações na América Latina. Nem o liberal mais radical pensaria em retirar o Estado de partes tão importantes para a reprodução da força de trabalho: moradia, água, esgoto, abertura e manutenção de ruas, pontes etc. Já o transporte foi objeto frequente de lutas sociais pois, mesmo durante os dias úteis, quando era indispensável para ir ao trabalho, sua qualidade era sofrível.¹³ Nos fins de semana ele era (e continua sendo) praticamente inexistente nos bairros periféricos.

Outro impacto significativo se deu no meio ambiente: poluição de córregos, rios, praias, mangues, mananciais de água pela ocupação irregular e pelo esgoto ou lixo não coletado. Enchentes promovidas pelo comprometimento da drenagem de águas pluviais, desmoronamentos promovidos pela ocupação de encostas íngremes.

O mais gritante é o fato de que essa cidade autoconstruída, sem Estado, onde a ilegalidade compulsória é mais regra do que exceção, é também invisível e, em algumas metrópoles, pode incluir a maior parte da população.¹⁴ A configuração do mercado residencial privado formal (ou seja, de corte capitalista) é a outra face dessa moeda: de um lado está a segregação com a autoconstrução e, de outro, um mercado de luxo que nunca chegou a oferecer um produto acessível à maior parte da população brasileira.¹⁵ Trata-se do persistente contraste entre centro e periferia, que marcou nossa formação, reproduz-se objetivamente em nossa realidade desigual e, ainda, no imaginário social.¹⁶

¹³ AFONSO, N.S.A. de. *Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transporte coletivo em São Paulo*, 1986.

¹⁴ Ver a respeito, considerações sobre a dimensão da ilegalidade urbanística em MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana, 2016, p. 37 e 38.

¹⁵ Idem, *Ibidem*.

¹⁶ Produções recentes, majoritariamente acadêmicas, põem em xeque a distinção centro e periferia na abordagem das metrópoles brasileiras. Elas têm a virtude de propor uma leitura mais rigorosa sobre características socioeconômica-territorial-morfológicas diferenciadas que obviamente existem em diferentes bairros e zonas urbanas. A evolução histórica de cada pedaço da cidade, alimentada pela força do mercado imobiliário ou da política de favor (troca de voto por pequenos investimentos públicos como asfalto, linha de ônibus, creches etc.) alimenta essa diferenciação. No entanto, não há como fugir de reconhecer a fratura estrutural entre o espaço produzido sob hegemonia do mercado (privado, formal, capitalista, que segue a abundante regulação estatal flexibilizada pelas pequenas ilegalidades) e o espaço

A promoção pública de moradias, marcada por períodos curtos e intensos de muito investimento público, também nunca chegou a arrancar essa realidade, pois deixou intocado, sem regulação, um dos principais insumos da produção habitacional que é a terra urbana.¹⁷

Ainda do ponto de vista desses conflitos de classe ligados à produção do espaço urbano, é importante lembrar que a terra urbana tem um preço que depende de sua localização. Ou seja, seu preço não depende apenas do que foi investido no interior desse pedaço – propriedade pública ou privada –, mas também dos atributos do seu entorno. Esses atributos podem ser paisagísticos naturais (a vista de frente para o mar, o topo da colina), podem ter origem na legislação de uso e ocupação do solo, na vizinhança de alta ou baixa renda (favelas nas proximidades impacta no rebaixamento de preços de imóveis), nos investimentos privados ou nos investimentos públicos. A cidade é um grande negócio, mas, especialmente, objeto de disputa de captação de rendas por meio da valorização imobiliária. E, especialmente ainda, pela captação de rendas advindas da valorização imobiliária decorrente do investimento público. Durante os dois últimos períodos de *boom* imobiliário no Brasil, o primeiro promovido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1975 e 1983, e o outro, pelo programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) entre 2009 e 2015, houve uma mudança no padrão de verticalização de edifícios e no padrão de dispersão urbana. A maior parte dos investimentos eram de fontes públicas ou semipúblicas (OGU e FGTS) e poupança privada (SBPE).¹⁸ Apesar de ter o Estado como promotor da maior parte das unidades habitacionais construídas, nos dois períodos não se garantiu o direito à cidade. Isto

produzido com a ausência do Estado e do mercado. Essa divisão não é estanque, como já mostraram inúmeros trabalhos que tratam, por exemplo, do mercado informal de terras e construções, mas qualquer passada de olhos no Google Earth, comparando a ocupação do solo em cidades da Europa com cidades da América latina, para ficarmos nesses exemplos, revela essa fratura que caracteriza o subdesenvolvimento: ausência do Estado na produção de uma parte do ambiente construído. A periferia urbana não é um conceito geométrico. Ver a respeito da cidade diversa: NERY, Marcelo Batista; LINO de SOUZA, Altay Alves; ADORNO, Sergio. “Os padrões urbano demográficos da capital paulista”. Disponível em: Scielo <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000400005>.

¹⁷ Ver a respeito BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*, 2002

¹⁸ De acordo com os critérios adotados, as datas do *boom* imobiliário podem incluir anos anteriores, no caso do BNH, ou posteriores, no caso do PMCMV.

é, o Estado assegura o direito à moradia (no caso do MCMV, essa moradia é altamente subsidiada para a população de baixa renda) mas, ao mesmo tempo, alimenta a segregação urbana. Essa segregação promovida por política pública (o município é o poder competente para definir o uso e a ocupação do solo) tem consequências no desenvolvimento urbano: a cidade dispersa tem maior custo tanto na implantação da infraestrutura quanto na garantia de serviços públicos; as viagens diárias resultam mais longas; o isolamento e segregação de comunidades pobres acarretam patologias diversas¹⁹. As terras vazias incluídas no perímetro urbano pelas Câmaras Municipais alimentam a especulação com o preço das terras.

Por essas razões, aqui brevemente expostas, fica evidente que, do ponto de vista do avanço do bem-estar social, *o direito à moradia não pode ser desligado do direito à cidade, isto é, do acesso e participação nos bens, serviços e oportunidades abertas pela urbanização*. Mas o direito à cidade exige o enfrentamento de interesses históricos profundamente enraizados em nossa sociedade. Para tanto, não tem sido suficiente a produção de um arcabouço legal avançado, como o conquistado no último ciclo democrático, sobre o qual discorreremos a seguir. Todavia o prestigiado urbanismo dos grandes centros mundiais ainda inspira planos, leis e modelos para as cidades periféricas. Villaça lembra, por diversas vezes, o prestígio dos Planos Diretores nos cursos de urbanismo, na legislação brasileira (incluindo a Constituição Federal de 1988) e até mesmo na mídia. “As ideias fora do lugar” persistem, a reprodução da exclusão persiste. Mas temos uma fonte rica de lições e experiências exitosas na gestão de cidades inclusivas: as Prefeituras Democráticas e Populares dos anos 1980 e 1990 no Brasil.

Política urbana e bem-estar social no Brasil: as lições do último ciclo democrático (1985 a 2016)

O ciclo democrático que se inicia com o fim da ditadura civil-militar foi marcado por: a) experiências exitosas e originais, especialmente nas administra-

¹⁹ Não é demais lembrar do livro *Cidade de Deus*, de autoria de Paulo Lins, que se tornou filme dirigido pelo arquiteto Fernando Meirelles.

ções municipais geridas pelos novos partidos de esquerda, conhecidas como Prefeituras Democráticas e Populares; e b) alguns avanços e retrocessos, na política federal, apesar da criação do Ministério das Cidades e o significativo aparato de participação social institucional que o acompanhou, além dos fatos investimentos em obras previstas nos Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e MCMV. A retomada de qualquer proposta que visa ampliar o bem-estar social nas cidades brasileiras deve, necessariamente, partir de um balanço dessas experiências de nossa história recente.

As Prefeituras Democráticas e Populares foram antecedidas pela emergência de movimentos sociais urbanos, nos anos 1970, que, animados pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e pelo novo sindicalismo operário constituíram um ativismo forte em torno de demandas urbanas.²⁰ Intelectuais, estudantes universitários se juntaram a essa movimentação, escrevendo e pesquisando sobre a realidade urbana, desnudando as condições de vida da massa trabalhadora nas cidades.²¹ Muitos desses agentes políticos e sociais se reuniram em torno da elaboração da proposta de Reforma Urbana e, mais tarde, em torno dos novos partidos de esquerda que estavam se formando ou saindo da clandestinidade.²²

Uma experiência pioneira teve lugar no município de Lajes, em Santa Catarina (1977/82), onde foi prefeito um ex-líder estudantil, Dirceu Carneiro, que implementou participação direta dos munícipes na administração local. Outras experiências que se seguiram, contribuíram para abrir um caminho inovador já que se inspirava na referência da realidade próxima, não mais nos tradicionais modelos externos. Uma das mais importantes aconteceu em Diadema, município da Região Metropolitana de São Paulo, com predominância de população operária. A primeira eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) inicia, em 1982, um período de 26 anos de gestões

²⁰ Ver a respeito SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*, 1988.

²¹ Ver de KOWARICK et al. *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*, 1975. Esse livro foi pioneiro de uma vasta produção bibliográfica.

²² O movimento pela Reforma Urbana, organizado em torno do Fórum da Reforma Urbana, participou da Assembleia Nacional Constituinte com um Projeto de Iniciativa Popular Constitucional influenciando assim no texto da nova constituição. O movimento influenciou ainda na eleição de deputados federais, prefeitos de capitais e vereadores integrantes de suas fileiras. Ver a respeito TANAKA, Giselle. *Planejar para lutar e lutar para planejar*, 2017.

do PT com avanços notáveis nas áreas de saúde, educação, habitação e segurança. Depois de 1985, quando o fim da ditadura trouxe a possibilidade de eleição de prefeitos das capitais, muitos prefeitos e prefeitas participaram daquilo que podemos chamar de ciclo virtuoso da política urbana no Brasil. Merecem destaque as experiências de gestões municipais: Olívio Dutra, em Porto Alegre (RS); Maria Luiza Fontenelle, em Fortaleza (CE) – a primeira mulher a ser eleita prefeita de capital de Estado no Brasil; Luiza Erundina, em São Paulo (SP); Vitor Buaziz, em Vitória (ES); Patrus Ananias, em Belo Horizonte (MG); Edimilson Rodrigues, em Belém (PA); Jarbas Vasconcelos, em Recife (PE); Saturnino Braga/Jô Rezende, no Rio de Janeiro (RJ), entre muitos outros fora das capitais.

Entre as principais iniciativas das Prefeituras Democráticas e Populares, podemos lembrar do Orçamento Participativo (OP); Centros Educacionais Unificados (CEUs)²³; Urbanização de Favelas, as iniciativas de regularização fundiária, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a produção de Habitação Social com Autogestão (com a criação da Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social (ATHIS), lei federal 10.888 de 2008; a Outorga Onerosa sobre o Direito de Construir, os Corredores de Ônibus/integração modal/Bilhete Único/tarifa social; diversos conselhos participativos (da cidade ou desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade, saúde, idosos, criança e adolescentes, entre outros).

As conquistas constitucionais de Educação e Saúde, criação do Sistema Único de Saúde (SUS), com rubricas orçamentárias de realização obrigatória, acarretaram a institucionalização de uma rede com incidência territorial importante.

Um significativo arcabouço legal e institucional, relativo à questão urbana, foi conquistado a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. Para ficarmos em apenas alguns exemplos: artigos 142 e 143 da CF; Estatuto da Cidade (2000); Criação do Ministério das Cidades (2003); Programa Nacional de Regularização Fundiária (2003); Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação Social (2005); Lei Federal do Saneamento Básico (2007); Programas de Aceleração do Crescimento (2007 e 2009); Lei Federal dos Resíduos

²³ Os Centros Educacionais Unificados construídos em São Paulo tiveram origem nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) concebidos por Darcy Ribeiro durante o primeiro governo estadual de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro em 1983.

Sólidos (2011); Lei Federal da Mobilidade Urbana (2012); e Estatuto da Metrópole (2015).²⁴

O ciclo virtuoso da política urbana, com as Prefeituras Democráticas, projetou o Brasil internacionalmente. Seu programa mais conhecido, o Orçamento Participativo institucionalizado na prefeitura de Porto Alegre, durante governo de Olívio Dutra, foi replicado em todo o Brasil e em muitos países do mundo. Num ambiente de austeridade fiscal e, com a ausência (significativa) dos investimentos federais nas cidades, a democracia direta, que só podia ser local, garantiu justiça social e eficiência orçamentária.

O ciclo virtuoso das Prefeituras Democráticas e Populares vai além do “modo petista de governar”, mas foi este partido o principal protagonista do ciclo que venceu a tradicional e histórica construção ideológica contrária às forças de esquerda no Brasil e, em ambiente de regressão das esquerdas em boa parte do mundo, levou para a Presidência da República um líder operário metalúrgico, Luiz Inácio Lula da Silva. Dentre os excepcionais avanços sociais dos governos federais petistas, no entanto, não se pode incluir, sem levantar muita controvérsia, a política urbana e habitacional, especialmente a partir da implementação do MCMV. Entre o ciclo das Prefeituras Democráticas e o plano desenvolvimentista federal, a militância dos partidos de esquerda foram, progressivamente, se afastando dos bairros populares ao mesmo tempo em que passaram a priorizar o espaço de representação institucional para o qual foram atraídas também as lideranças populares.²⁵

Após a crise internacional de 2008, um plano de corte keynesiano recuperou o investimento federal nas cidades, dando início a um grande número de obras. O PAC da mobilidade investiu na construção de metrô, Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs), corredores de ônibus, abertura de novas avenidas, em muitas cidades. A Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016 (na cidade do Rio de Janeiro), foram precedidas da construção de grandes estádios e signifi-

²⁴ Em 2015, o direito ao transporte foi inserido entre os direitos sociais, na CF, por meio da EC n. 90, resultando a seguinte redação. Constituição Federal Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

²⁵ Ver a respeito MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*, 2012.

cativa infraestrutura que os acompanhou. O questionamento sobre a necessidade social dessas grandes obras e sua localização nas cidades (frequentemente orientadas por interesses fundiários e imobiliários, incidindo na remoção de um expressivo número de moradores de baixa renda em diversas cidades) foi objeto de vasta bibliografia, cujo debate não interessou ao governo ou a quem viu nas manifestações de 2013 apenas a mão dos futuros golpistas de 2016.²⁶

Se a primeira versão do PAC (2007) bebeu da experiência virtuosa anterior, do “modo petista de governar”, promovendo a urbanização de favelas e a regularização fundiária, garantindo inserção social, saúde, segurança física²⁷, a segunda versão do PAC (2009) e os MCMV 1 e 2, talvez devido à pressa em responder à crise de 2008, foram em alguma medida capturados por interesses patrimonialistas muito conhecidos em nossa história: proprietários de terra, grandes empreiteiras, incorporadores imobiliários e tudo isso em consonância com financiamento de campanhas eleitorais.²⁸ O subprograma MCMV – Entidades, inspirado na experiência muito bem-sucedida de construção habitacional com gestão social iniciada nas Prefeituras Democráticas, recebeu menos de 2% de todo orçamento do MCMV²⁹. Se pela primeira vez na história da política habitacional brasileira, as faixas de mais baixas rendas receberam subsídios significativos para ter acesso à casa própria, o outro fator central para a política pública de moradia, a terra, se manteve, como sempre, fora do controle público. Ao contrário, a legislação municipal foi frequentemente flexibilizada.³⁰ Isso explica porquê grande

²⁶ Ver a respeito SANCHEZ, F. e outros (orgs) *A copa do mundo e as cidades*, 2014. CARRI-ÓN, F. e Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil*, 2011.

²⁷ Em 2009 o governo Federal propôs ao Congresso Nacional a aprovação da lei 11.952, que desburocratizou o acesso à terra para a produção de Habitação de Interesse Social.

²⁸ Ver a respeito, no site Arquitetura da Gentrificação, o número de vereadores eleitos, em São Paulo, com a ajuda de setores do mercado imobiliário, disponível em <<https://gentrificacao.reporterbrasil.org.br/doacoes-de-campanha-e-a-cultura-do-segredo/index.html>>.

²⁹ Uma boa síntese desse debate se encontra em CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios*, 2016.

³⁰ No ano de 2002, portanto antes da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o Instituto Cidadania promoveu, por sua iniciativa, a elaboração de um projeto de política nacional de habitação: o Projeto Moradia. As sugestões relativas ao financiamento inspiraram o PMCMV. As sugestões relativas à política fundiária ali presentes foram ignoradas. Outro plano elaborado

parte dos empreendimentos se deu nas franjas urbanas, embora dentro do perímetro urbano como manda a lei. Muitas câmaras municipais estenderam o perímetro urbano, com essa finalidade e incluíram vastas terras vazias que, por esse motivo, mudaram de preço.³¹

Entre 2009 e 2018 foram contratadas mais de 5,4 milhões de unidades habitacionais, resultando em investimentos de mais de 560 bilhões de reais (FGTS e OGU). A maior parte dos recursos, incluindo os subsídios (que totalizaram mais de 200 bilhões de reais nesse período), foi contratada entre 2010 e 2013 e beneficiou a faixa 1, a mais baixa faixa de renda dentre os mutuários do programa. Foi o período de maior investimento do MCMV. Os recursos da poupança privada, Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE), somaram mais de 900 bilhões de reais entre 2009 e 2018. Esse programa contracíclico teve como externalidade um aumento exponencial do preço dos imóveis e dos aluguéis. Entre janeiro de 2008 e dezembro de 2018, em São Paulo, o preço de venda dos imóveis subiu 236,5% e para locação teve alta de 93,3%. O *boom* registrou um pico em 2015, mas os preços seguem estáveis no período de recessão e estagnação dos anos seguintes. No Rio de Janeiro, essas altas foram de 227% e 85,5% no mesmo período. São curvas muito acima do IPCA, IGP-M, mesmo da Ibovespa.³²

Com isso, em vez de diminuir, o déficit habitacional aumentou e, vale sublinhar, assistimos a um deslocamento da “coabitação familiar” para o “ônus excessivo com aluguel”.³³ Torna-se evidente que a produção da moradia não

em 2007, por iniciativa do Ministério das Cidades, que contou com participação social por meio de um debate nacional, o Plano Nacional de Habitação (PLANHAP), que propunha um sistema mais descentralizado de implementação da política urbana, também foi seguido apenas parcialmente.

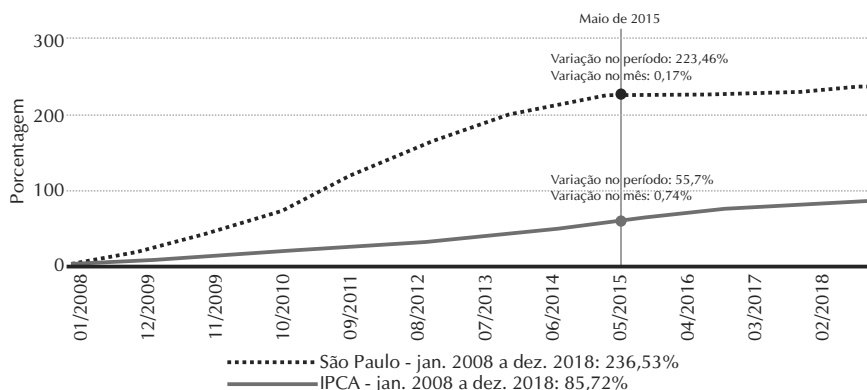
³¹ Já há uma vasta literatura a respeito, cujas críticas se aproximam dessas aqui expressas. Vale conferir SHIMBO, L et. Al (org). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, 2015. Também em RIZEK, Cibele. “Política Habitacional e Políticas Sociais – urgências, direitos e negócios”, 2015.

³² Ver a respeito o Índice Fipe Zap de Preços de imóveis. Certamente, a liquidez de capitais promovida pela desindustrialização no Brasil e financeirização da economia global contribuiu com esses dados.

³³ Em 2009, o déficit é de 5.998.909 domicílios; em 2015, é de 6.355.743 domicílios. Mesmo com alta produtividade, entre 2009 e 2015, na Região Metropolitana de São Paulo o déficit habitacional passa de 608.809 para 643.207 domicílios, de acordo com a Fundação João

segue as dinâmicas da produção geral de mercadorias. Trata-se de uma mercadoria especial. Dentre todos os itens de reprodução da força de trabalho, de consumo compulsório, é a que tem o maior preço, exigindo por isso um financiamento ao consumo além de um pedaço de terra, ou um pedaço da cidade, ou, ainda, um pedaço da superfície do planeta. Essa condição, que não é reproduzível, dá à moradia (ou a qualquer edifício urbano) um estatuto único entre as mercadorias. Pelo tempo longo de giro do capital na produção, essa mercadoria exige também financiamento à produção.

Gráfico 1: Comparação entre valorização de preços de imóveis em SP e a inflação geral



Fonte: <http://fipezap.zapimoveis.com.br>

Mas além do aumento no custo de vida ligado à habitação, as camadas populares enfrentaram também dificuldades ligadas às más condições no transporte público. Numa série histórica que analisou 12 metrópoles brasileiras, verificou-se que em 2003 o número de automóveis era de 23,7 milhões e, em 2013 era o dobro disso (45,5 milhões). Nesse mesmo período e nessas mesmas cidades, o número de motos passou de 5,3 milhões para 18,1 milhões.

Do ponto de vista urbano, e também ambiental, a desoneração dos carros e motos é bastante questionável. Em São Paulo de 2012, o tempo médio

Pinheiro. O componente coabitação familiar cai de 189.478 para 151.671 domicílios, já o ônus excessivo cresce de 291.414 para 373.108 domicílios. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>.

dispendido em viagens já era de 2h42min. Para um terço da população esse tempo é de mais de 3 horas; e mais de 4 horas para um quinto dos habitantes da cidade. Uma parte da vida é perdida nos transportes. Não por acaso, transtornos de ansiedade, depressão e estresse, que acometem 29,6% da população paulistana, são em grande medida atribuídos às más condições de trânsito.³⁴

Em 2012, o transporte individual recebia isenções e subsídios da ordem de 16 bilhões de reais por ano, o transporte coletivo, por sua vez, recebia 2 bilhões de reais; em termos de prioridade, a relação é de 8 para 1.³⁵ No que diz respeito à emissão de poluentes locais – CO, óxidos de nitrogênio e enxofre –, o total de veículos emite 528 mil toneladas por ano; desse total, 59% são emitidos por automóveis e apenas 21% por ônibus. Todavia o transporte individual realiza apenas um terço do total de viagens diárias. Tais números mostram que o automóvel ainda é prioridade em termos de investimentos públicos, tem maior impacto ambiental, mas não é o meio mais utilizado pela população em geral, tampouco é mais eficiente em termos de deslocamentos.³⁶

Obviamente, tanto no caso da política habitacional quanto no da mobilidade urbana, as críticas feitas aqui não visam imputar somente ao governo federal os descaminhos que aprofundaram a crise urbana. É fato que as decisões sobre o uso do solo e, de modo mais geral, sobre a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade estão sob a alçada dos poderes locais, cujas correlações de força nem sempre são favoráveis. Um exemplo que contrariou a tendência geral das cidades brasileiras foi a São Paulo sob a gestão Fernando Haddad (PT), que investiu maciçamente na mudança da matriz de mobilidade, com valorização de faixas e corredores exclusivos para ônibus, com modernização da frota, subsídio para o passe livre estudantil, além de

³⁴ SALDIVA, Paulo. “Nossos doentes pneumopatas e a poluição atmosférica”, 2008.

³⁵ VASCONCELLOS, Eduardo. *A Política de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente*, 2012.

³⁶ Incentivar o aumento da compra de automóveis sempre esteve no centro dos projetos desenvolvimentistas. A coautora desse texto participou de debates no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo federal, em debates sobre planos de governo na CUT, defendendo outra orientação para o crescimento econômico. Mas o peso da indústria automobilística no PIB sempre foi usado para situá-la no centro dos planos, desde a instalação desta no Brasil.

ciclovias, ciclofaixas e abertura de ruas para pedestres. A criação do Geosampa – ferramenta digital de acesso universal às formas de uso e ocupação do solo em São Paulo – permitiu identificar os imóveis ociosos nas áreas centrais e iniciar a aplicação dos instrumentos destinados a implementar a função social da propriedade.

Talvez a maior lição a ser aprendida desse passado recente, que combinou muito investimento e alguma regressão na qualidade de vida urbana e na sustentabilidade ambiental, seja o questionamento dos parâmetros do desenvolvimento que desconsidera as especificidades do ambiente construído. Ou dito de outro modo: a necessidade de formular um outro modelo de desenvolvimento, mais atento às contradições próprias à produção do espaço.

O aprofundamento da crise urbana depois de 2016

Com a ruptura institucional de 2016, a crítica não se destina mais ao pedido de correção de rumos. Na administração Michel Temer (MDB) e no primeiro ano de Jair Bolsonaro (eleito pelo PSL e hoje, sem partido) – e nesses pontos há uma nítida continuidade entre eles – a retórica da crise econômica, a necessidade de “austeridade fiscal” e “enxugamento do Estado” se tornam os pretextos fundamentais para o abandono de uma agenda urbana transformadora incluyente. Eis o pacote discursivo que justifica a “desestatização” e o “Estado mínimo” que, com grande adesão, chega ao poder local.

Nesse cenário, a política urbana é distorcida dos objetivos fundamentais de redução de desigualdades, superação da segregação socioespacial, reversão da degradação ambiental e da ampliação do direito à cidade. Nesse quadro, o núcleo de uma agenda transformadora para as cidades é ora ignorado, ora ocultado ou silenciado.

A direção geral é fazer do solo urbano oportunidade para reativar a economia, não mais via um Estado indutor do crescimento, mas sob a forte retórica da “desestatização” e da eficiência do setor privado³⁷. Visa-se recriar um ambiente de negócios aos grandes *players* do setor imobiliário, da construção

³⁷ A ideia de “desestatização” foi utilizada sem receios na criação de uma secretaria da gestão de João Dória Jr. em São Paulo; também no governo federal.

civil e pesada, aos proprietários de terra. Voltar com força as propostas de privatização de equipamentos públicos que facilitam empreendimento nos entornos. Limpa-se das áreas valorizadas e com perspectiva de valorização a população pobre e sem importância, a fim de abrir terreno para novas operações de embelezamento. Tenta-se flexibilizar os Planos Diretores que regulariam a função social do solo urbano. Terras públicas, que poderiam ser destinadas a usos coletivos, são colocadas à disposição dos interesses privados.³⁸ Conselhos e outras instâncias participativas são vistas como empecilhos, que como os anteriores, precisam ser “desstravados”.³⁹ São desidratados, implodidos, desativados institutos, secretarias e empresas públicas que trazem pesquisas e dados incômodos sobre desmatamento ou gestão metropolitana.⁴⁰

As pautas de habitação aparecem somente quando são demandas diretas do mercado, com respostas que esgarçam a noção de “habitação de interesse social”, de modo a usar o termo e as prerrogativas para a produção de unidades destinadas a famílias de renda média.⁴¹ Não atentam para a diversidade das necessidades habitacionais – a regularização e urbanização de assentamentos precários, bem como o ônus excessivo com aluguel. No que diz respeito à mobilidade urbana, oscilam entre obtusidade e cinismo, ignorando a urgência de

³⁸ Cf. CARVALHO, Celso. “O entreguismo cínico dos imóveis públicos”. *Justificando*, 9 de abril de 2019. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/04/09/o-entreguismo-cinico-dos-imoveis-publicos/>>.

³⁹ Vale lembrar que, em abril de 2019, o presidente assina um decreto extinguindo cerca de 650 instâncias participativas entre conselhos, fóruns e outros colegiados. A medida foi parcialmente barrada no Supremo Tribunal Federal, mas até o momento de escrita desse texto a contenda se mantém: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>>.

⁴⁰ Sobre desmatamento estamos nos referindo ao caso do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, que identificou o aumento em 278% da área da Amazônia e teve seu diretor demitido. Sobre a dissolução da EMLASA, importante órgão de planejamento metropolitano, vale conferir: <<https://jornalggn.com.br/cidades/governo-doria-ignora-45-anos-de-memoria-tecnica-e-pretende-pulverizar-a-emplasa/>>.

⁴¹ No estado de São Paulo, o secretário de Habitação da gestão Dória é ex-presidente do SECOVI, sindicato patronal do setor imobiliário. Sobre a distorção da ideia de habitação de interesse social, vale conferir Rede Brasil Atual. “Covas propõe habitação de interesse social a quem ganha até seis salários mínimos”. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/04/covas-propoe-2018habitacao-de-interesse-social2019-a-quem-ganha-ate-seis-salarios-minimos/>>. Acesso: 15 ago. 2019.

se buscar alternativas ao rodoviarismo centrado na valorização do automóvel, cujo modelo há décadas se mostra inviável. Quanto ao saneamento básico, a proposta de privatização aposta que a “inteligência” do mercado resolverá as necessidades. A agenda ambiental não é diferente dessas linhas gerais.

Ainda que o discurso oficial trate de distorcer a realidade colocando os processos sociais de cabeça para baixo, os números reais não deixam dúvida. Até 2019, o que volta a crescer é a iniquidade e a pauperização. Relatório de 2018 já atesta pelo índice Gini que, pela primeira vez nos últimos 15 anos, a relação entre renda média dos 40% mais pobres e da renda média total foi desfavorável para a base da pirâmide. E como o sistema de seguridade social no Brasil ainda é frágil, as externalidades negativas das políticas de austeridade se tornam visíveis nas cidades. Cresce o número de moradores de ruas, acampados em baixo de viadutos e canteiros de avenidas.⁴²

Do ponto de vista da retórica da austeridade há uma continuidade entre a administração Temer (2016-2018) até o início de 2020, quando finalizamos este texto. Mas também há descontinuidades importantes, o que nos exige compreender este último na chave de uma nova direita em ascensão no Brasil e no mundo. Com uma forte tendência à simplificação da realidade e mobilização de preconceitos de classe, raça e gênero, a nova direita tende a associar políticas redistributivas a uma forma de cooptação de camadas vulneráveis e à estratégia de obtenção de interesses particulares dos agentes públicos, isto é, de corrupção do Estado.⁴³

A nova direita se vale de estigmas do imaginário escravocrata brasileiro. Tem-se uma aproximação de significados nos quais os subalternos, os periféricos majoritariamente negros ou os provenientes das regiões Norte e Nordeste são os culpados pelas próprias adversidades, os que não se esforçaram o suficiente. São os dotados de uma moralidade fraca, facilmente corruptível, porque à deriva das necessidades materiais de sobrevivência. Com isso, as imagens criadas para esses oscilam entre a de sujeitos desviantes, a de criminosos,

⁴² BERGAMO, M. “População de rua deve chegar a 20 mil e faz prefeitura antecipar o censo”. *Folha de S.Paulo*, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/07/populacao-de-rua-deve-chegar-a-20-mil-e-faz-prefeitura-antecipar-o-censo.shtml>>.

⁴³ Cf. em Ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

a “classe perigosa”, não raro tidos ainda como os incômodos da sociedade, entraves ao crescimento.⁴⁴ Tais estigmas ampliam conflitos de classe, gênero e etnicorraciais; fraturam o tecido social.⁴⁵ Justificam e validam a política de extermínio das populações pobres, negras, de periferias e favelas, bem como as práticas de limpeza social de áreas valorizadas.

Decorre desses mesmos fundamentos e imaginário conservador não aceitar que os subalternos se insurjam para pressionar as instituições no cumprimento da função social da cidade e no sentido redistributivo do solo urbano. Restabelecer a ordem e a autoridade, premissas conservadoras por excelência, significa devolver a legitimidade aos mesmos setores sociais que usam instâncias públicas como instrumento da classe dominante.⁴⁶ Significa conter essas “classes perigosas”. Organizações populares deixam de ser entendidas como atores legítimos que atuam nos conflitos intrínsecos à política, pois estão criadas na opinião pública as condições para que tais organizações populares sejam tratadas como casos de polícia. É o que tem ocorrido com movimentos de sem-teto, sobretudo com os que disputam as áreas centrais.⁴⁷

No entanto, os habitantes das cidades não sofrem apenas com a ocultação da política urbana e com o ódio conservador. Não menos importante é atentar para números do IBGE nos quais se aponta que, nos grandes centros, a crise

⁴⁴ Importante notar, ainda a respeito desse ambiente do debate político brasileiro, que esta estigmatização ao que é público e aos pobres se estende também como ódio a todos aqueles que defendem pautas redistributivas, sociais, ambientais e urbanas ou mesmo de direitos humanos, como ONGs, entidades técnicas e profissionais. Uma busca rápida pela internet identifica um numero enorme de notícias de ataques do presidente e seus ministros a essas instituições.

⁴⁵ Vale conferir o *Ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil e, em especial, o capítulo de Luís Felipe Miguel*. São Paulo: ed. Boitempo, 2018.

⁴⁶ Vale cf. MILANO, Giovanna. *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário*, 2017. Neste, a autora demonstra de que maneiras uma construção extrajudicial de opiniões e juízos influenciam diretamente a tomada de decisão de operadores do direito em processos de conflitos fundiários. O fenômeno não é novo, mas acirrado na conjuntura mais conservadora de 2019.

⁴⁷ Vale lembrar da prisão de lideranças históricas da Frente de Luta por Moradia (FLM) em São Paulo, incluindo Carmen Silva, Preta Ferreira, Manoel del Rio e muitas outras. Um bom registro se encontra no texto de Benedito Barbosa: Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/memoria-da-resistencia-a-criminalizacao-das-liderancas-da-moradia/#.Xhr0BLPpkcs.whatsapp>>.

econômica e social se acirra. Em 19 capitais o desemprego é maior do que a média nacional, que em 2018 chegou a 12,3% da população economicamente ativa brasileira, 24 milhões de pessoas. Esse número é de 12,6% no Rio de Janeiro; 14,2% em São Paulo; 16,1% em Salvador; 16,7% em Maceió e 18,1% em Manaus.⁴⁸ Aumenta o número de trabalhadoras e trabalhadores sem carteira assinada, enquanto o rendimento médio destes cai.

Encarnando essas contradições, há um novo personagem nessa paisagem urbana: entregadores ciclistas que trabalham por aplicativos de celulares, carregando bolsas térmicas coloridas. O estudo recente da Associação Brasileira do Setor de Bicicletas (Aliança) identifica que, na ciclovia de maior circulação do país, na Avenida Faria Lima, o número dos entregadores ciclistas aumentou em 5,4 vezes de 2018 para 2019. Metade desses tem até 22 anos e 75% tem até 27 anos; a maioria desses jovens é composta por negros (71%) e 59% optaram pela entrega porque estavam desempregados. Ao longo da jornada, em média de 9 horas, circulam 40 quilômetros. Mas 75% deles declaram trabalhar até 12 horas. Em relação à remuneração, em média os ciclistas ganham 936 reais por mês, portanto abaixo do salário mínimo.⁴⁹

Em síntese, podemos encontrar uma máxima da nova direita em ascensão: o que não é rentável, é descartável. Vale para os pobres, vale para o patrimônio cultural urbano, vale para o meio ambiente urbano. Outra síntese importante é a de que as cidades mostram as feições concretas de uma “desdemocratização”, na qual o “Estado mínimo” é, na realidade, aquele que intervém na economia e no cotidiano – através da militarização ou de determinados setores do judiciário – no sentido de garantir as condições de acumulação das classes proprietárias.⁵⁰

⁴⁸ Cf. IBGE. “Desemprego é o maior dos últimos sete anos em 13 capitais do país”.

⁴⁹ Vale lembrar que o fenômeno também foi tratado por N. Bonduki em “Jovens, negros e da periferia, entregadores ciclistas por aplicativo enfrentam a barbárie da modernidade”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2019/08/jovens-negros-e-da-periferia-entregadores-ciclistas-por-aplicativo-enfrentam-a-barbarie-da-modernidade.shtml>>.

⁵⁰ Esta compreensão sobre o “Estado mínimo” neoliberal como o que intervém no sentido da desdemocratização foi amplamente desenvolvida por W. Brown, em *Undoing the demos: Neoliberalism's Stealth*, 2015. E também em DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo*. São Paulo: ed. Boitempo, 2016

Considerações: crise como oportunidade de reconstrução da democracia

A evidência de que vivemos o fim de um ciclo político, econômico e social não vem apenas dos eventos pós-golpe de 2016. Nos remete também à retomada da hegemonia agrário-exportadora e queda da produção industrial, às mudanças demográficas e regionais (o que inclui mudanças nos fluxos migratórios, na ocupação do território nacional e na rede de cidades) ou mesmo à regressão vivida nas cidades. A dispersão urbana se acentuou com o aumento da especulação fundiária, do custo da moradia e dos aluguéis, além do aumento do custo/preço dos transportes e tempo das viagens diárias⁵¹, mas saber pensar contradições implica ver aberturas no momento de crise. Isto porque a nova direita não recoloca horizontes para a maioria da população urbana.

É bom lembrar que, nesses mesmos últimos seis anos, tivemos grandes mobilizações marcadas por uma plêiade de forças sem unidade, mas cuja heterogeneidade tem confluência na ação, tem conexões geracionais e percepção partilhada sobre os impactos negativos das políticas de austeridade e do conservadorismo cultural. A Greve Geral de 28 de abril de 2017 levou milhões de pessoas às ruas de mais de 150 cidades. O #EleNão, de 2018, foi muito expressivo e central para a maturação da primavera feminista. Os estudantes secundaristas que em 2015 e 2016 ocuparam suas escolas, em 2019 se somaram a muitos outros e retomaram as ruas em defesa da educação. Ainda que poucas tenham tido vitórias diretas, essas manifestações massivas marcaram muitos e politizaram tantos outros.

Em 2002, 3,4 milhões de jovens ingressavam no ensino superior; em 2015, esse número subiu para 8 milhões.⁵² As universidades se capilarizaram por territórios periféricos, por cidades pequenas e médias. A ampliação do acesso modificou em muito o perfil das universidades, não por acaso entre os jovens formados em 2015, 33% eram os primeiros de suas famílias a ter um diploma de curso superior. Famílias, cujos pais estavam em funções subalternas, formam

⁵¹ Vale lembrar que os gastos com transporte superam os gastos com alimentação (POF, IBGE, 2017).

⁵² VENTURI, G.; RISCAL, J.R.; BOKANY, V. “Mobilidade econômica e classes sociais: transformações da classe trabalhadora”, 2013.

advogadas(os), engenheiras(os), médicas(os), assistentes sociais e professoras(es). Com a mudança em postos de trabalho que essas(es) jovens passam a ocupar, muda também o horizonte de necessidades e expectativas, o autorrespeito que têm consigo, a relação com seus círculos familiares e meios mais amplos. Ao ascenderem a essas novas condições, esses jovens participam de questões coletivas de igual para igual com as autoridades políticas e elites econômicas.

Com o aumento exponencial das universidades particulares, cujas matrículas passaram de 3 milhões em 2004 para 5,86 milhões no ano de 2014,⁵³ estudantes das classes trabalhadoras passaram a frequentar os espaços elitizados das particulares existentes e, também, a enfrentar a precarização do ensino das novas empresas de educação. Passaram a lidar com as dificuldades da permanência na universidade, com a sobrecarga da dupla jornada feita de estudo e trabalho, além da frustração com empregos precários após a conclusão do curso. Atentos a esse cotidiano sofrível, forças do movimento estudantil passaram a politizar a realidade de jovens em espaços como Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), UNINOVE, UNIP etc.

Somam-se a estes fatores as políticas afirmativas de cotas sociais e raciais (esta última se torna lei federal 12.711/2012) que foram resultantes de esforços persistentes do movimento negro, que é por si só transversal e heterogêneo, presente nos movimentos acima e em muitos outros autonomistas. Essa juventude negra escolarizada e politizada saíra do silenciamento imposto por séculos de violência institucional, segregação e estigmatizações características do racismo estrutural. É irreversível o fato de que esses contingentes de jovens lutam para contar suas próprias histórias e transformar as condições de vida de seus pares.

Há outro elemento ainda menos estudado. O aumento da procura pelas universidades públicas e privadas fez multiplicar as iniciativas dos denominados “cursinhos populares”, voltados para juventudes urbanas de baixa renda. Estes estão distribuídos pelos territórios periféricos, são organizados e geridos por essas forças de movimentos de juventude e do movimento negro, por igrejas remanescentes da Teologia da Libertação. Movimentos de sem-teto sediam cursinhos, universidades federais da nova geração também. Vale lembrar de exemplos da Rede Emancipa, da UNEAFRO, do Podemos + (Levante Popular

⁵³ CALDAS, Andrea e ARAÚJO, Luiz. “Na educação, avanços e limites”, 2017.

da Juventude) e dos cursinhos da Universidade Federal do ABC e da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).⁵⁴

São estes jovens que ocupam as ruas ao lado de seus professores, de sindicatos, de movimentos por direito à cidade – moradia, mobilidade, espaços públicos. Esses jovens nasceram e cresceram nas cidades, nas periferias e também nas áreas centrais. É de se esperar que seus repertórios de luta se apropriem do espaço urbano; e de fato isso acontece. Diferente de uma greve fabril, em que se bloqueia a produção, nas cidades o bloqueio se dá em avenidas e eixos viários; trava-se a circulação de capitais, mercadorias e pessoas. Ou então, com pressão precisa, bloqueiam-se centros de decisão. Esse modelo de protesto foi utilizado pelo Movimento Passe Livre, mas também pelos secundaristas e por movimentos de sem-teto.

Outro ponto. Como nos grandes centros urbanos se concentra a imprensa, entidades técnicas produtoras de dados sobre a realidade e, ainda, o emergente midiativismo, é impossível que os centros de decisão controlem os fluxos de informação. Por mais que se esforce, nos grandes centros urbanos o poder não dá conta de ocultar seus erros e insuficiências – como tentaram os regimes autoritários do século passado. Pelas mesmas razões, mas agora do ponto de vista do repertório de protestos, uma ação pontual tem impacto muito superior na opinião pública.

Mas como dissemos, essas forças recolocam horizontes de esperança, são necessárias, mas não suficientes diante do momento histórico tão adverso. Ainda é necessário reabrir diálogos com entidades técnicas e profissionais, ONGs, associações de bairros e sindicais, encontrar consensos mínimos, princípios fundamentais entre as forças comprometidas com avanços democráticos. Há um caminho a ser construído no sentido de um novo projeto de sociedade, atento às possibilidades e conflitos das cidades.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio et al. *Democracia em risco?* 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Cia. Das Letras, 2019.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

⁵⁴ COLOSSO, Paolo. *Disputas pelo direito à cidade: outros personagens em cena*, 2019.

- BROWN, Wendy Brown. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth*. Cambridge/ Massachusetts/ London, 2015.
- BOITO, Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: UNICAMP, 2018.
- CANO, Wilson. *Ensaio sobre a crise urbana no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.
- CABANES, R.; Georges, Isabel; RIZEK, Cibele; TELLES, V. S. (org.). *Saídas de emergência – ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.
- CALDAS, Andrea & ARAÚJO, Luiz. “Na educação, avanços e limites”. In: *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. Org. de Gilberto Maringoni e Juliano Medeiros. São Paulo: Boitempo, 2017.
- CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios*. Tese de Doutorado – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.
- CARRIÓN, F. & Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Etern/Fundação Henrich Bolt, 2011.
- CASIMIRO, Flávio Henrique. *A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- CASTELLS, M. (org.) *Imperialismo y urbanizacion en America Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.
- COLOSSO, Paolo. *Disputas pelo direito à cidade: outros personagens em cena*. Tese de doutorado. Departamento de Filosofia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.
- KOWARICK, Lúcio et al. *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1975.
- MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Editora Alfa Omega: São Paulo, 1979.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *O impasse da política urbana*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MERCADANTE et al. (org.). *O Legado dos governos do PT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.
- MILANO, Giovanna B. *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.
- NERY, Marcelo Batista; LINO de SOUZA, Altay Alves; ADORNO, Sergio. “Os padrões urbano demográficos da capital paulista.” Disponível em: Scielo http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000400005.
- POCHMANN, Marcio. *Nova classe média?* São Paulo: Boitempo, 2012.
- _____. “Quatro teses sobre o trabalho”, in: *Revista Carta Capital*. 01.jan.2020.
- RIZEK, Cibele. “Política Habitacional e Políticas Sociais – urgências, direitos e negócios”. In: CARLOS, Ana Fani A.; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel (org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SALDIVA, Paulo. “Nossos doentes pneumopatas e a poluição atmosférica”. *Jornal Brasileiro de Pneumol*, São Paulo, v.34, n.1, jan 2008.
- SANCHEZ, F. et al. (org.). *A copa do mundo e as cidades*. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2014.
- SHIMBO, L. et al. (org.). *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

- SINGER, André. *O Lulismo em crise – um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Cia. das Letras, 2018.
- SOLANO, Esther et al. (org.). *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- TANAKA, Giselle. *Planejar para lutar e lutar para planejar*. Doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2017.
- TAVARES, M. da C. e FIORI, J.L.F. *(Des) ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- VASCONCELLOS, Eduardo. *A política de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente*. São Paulo: Manole, 2012.
- VENTURI, G.; RISCAL, J.R.; BOKANY, V. “Mobilidade econômica e classes sociais: transformações da classe trabalhadora”. In: *Classes? Que classes?* Organização: Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert. São Paulo, 2013.

Sites e relatórios consultados

- INESC/OXFAM. “Monitoramento dos direitos humanos em tempos de austeridade no Brasil”. São Paulo, maio 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel_Dir_Hum_Temp_Aust-NOVO-1-V3.pdf?x63825>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- IPEA. *Atlas da Violência 2017*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- Fundação Getúlio Vargas. “A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a desigualdade, o crescimento e a pobreza”. Agosto de 2019. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/desigualdade>>. Acesso: 04 jun. 2020.
- Rede Brasil Atual. “Covas propõe habitação de interesse social a quem ganha até seis salários mínimos”. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/04/covas-propoe-2018habitacao-de-interesse-social2019-a-quem-ganha-ate-seis-salarios-minimos/>>. Acesso: 15 ago. 2019.
- IBGE. “Desemprego é o maior dos últimos sete anos em 13 capitais do país”. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23844-desemprego-e-o-maior-dos-ultimos-sete-anos-em-13-capitais-do-pais>>. Acesso: 15 ago. 2019.
- ALIANÇA BIKE. “Pesquisa de perfil dos entregadores ciclistas de aplicativo”. Julho de 2019. Disponível em: <http://aliancabike.org.br/assets/_docs/09_08_2019_10_17_190807_ppt_pesquisa_de_perfil_dos_entregadores_ciclistas_de_aplicativo_ab.pdf>. Acesso: 05 jun. 2020.
- G1 Globo. “Bolsonaro quer extinguir a grande maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil”. 22 de julho de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>>. Acesso: 05 jun. 2020.

Desenvolvimento rural: terra e mudanças climáticas

Rolf Hackbart¹

Introdução

No presente texto, busca-se abordar as possíveis relações entre a implementação de políticas e programas de proteção ambiental e o açambarcamento crescente das terras rurais, na perspectiva de uma boa governança dos recursos naturais. Adota-se o conceito de Franco e Borrás (2019) para *land grabbing*: se refere ao capital envolvido em um negócio de terras, bem como a natureza das relações sociais existentes e o equilíbrio de poder quando e onde os negócios de terra se desenrolam, seja por propósitos internacionais ou domésticos. Esses autores levam em conta a resposta do capital à convergência de crises alimentares, energéticas e financeiras, bem como as políticas e programas de mitigação das mudanças climáticas, os imperativos e demandas por recursos de novos polos de investimento do capital global. Outros autores já denominam este fenômeno como *green grabbing*, ou, numa linguagem mais coloquial, grilagem verde de terras.

¹ Rolf Hackbart, graduado em economia (UFRGS) com especialização em economia (UFRGS) e em desenvolvimento sustentável (UnB). Desde os anos 1980 trabalhou em assessorias a movimentos populares, sindical (CAMP e DESER) e na assessoria parlamentar na bancada federal do PT. Ex-diretor do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE, 2001 a 2003) e ex-presidente do INCRA (2003-2011).

Na primeira parte, o destaque é para o tema da governança fundiária e dos entendimentos em relação ao conceito de função social da propriedade privada, especificamente da terra, bem como recentes iniciativas legais e jurídicas para abrandar e se contrapor ao princípio constitucional de que a propriedade privada está subordinada ao cumprimento da função social, como estabelece a Constituição Federal (CF).

Na segunda parte, faz-se referência a autores que destacam, em um contexto por eles denominado de nova geoeconomia, o acirramento da disputa pelos recursos naturais e suas implicações no uso e acesso à terra, reafirmando que o capital sempre necessita de novos mercados e amplia o acesso a recursos naturais/insumos cada vez mais baratos para sobreviver e crescer no conceito de reprodução ampliada do capital.

A governança fundiária

Uma das ideias centrais desenvolvidas por diferentes autores, os quais abordam o tema da governança fundiária, diz respeito às dificuldades e desafios na gestão de recursos comuns, como os recursos hídricos, espaços públicos comuns, como praças, jardins, parques, hortas urbanas, e (por que não?) das florestas e terras rurais. Neste sentido, para muitos autores contemporâneos como Capelari (2015), Calmon (2015) e Araújo (2015), o equilíbrio ambiental pode e deve ser considerado um recurso comum. A Constituição Federal de 1988 (CF-88) caminha neste sentido ao assumir, no art. 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo.

Ao recorrermos à história recente para identificar estudos sobre a governança de recursos comuns, observamos que Gordon (1954) e Olson (1965) abordam o tema dos desafios e condições para a governança coletiva. Como um dos trabalhos mais citados sobre governança, Hardim (1968) estimulou grande número de pesquisadores a se aprofundarem no campo da governança de recursos comuns. Um dos aspectos que aproxima esses três autores é o ceticismo quanto à capacidade de construção de uma gestão coletiva, comum, para a governança de bens comuns.

Por outro lado, Vicent e Elinor Ostrom (1965), a partir dos estudos sobre a gestão da água no sul do estado da Califórnia, desenvolvem um pensamento

mais positivo para a boa governança de recursos naturais, sobretudo a partir de políticas institucionais e da organização social, com participação efetiva na construção e implementação de políticas públicas que promovam o bem comum, a gestão compartilhada. Eles trabalharam a partir da Universidade de Indiana, nos EUA, a ponto de muitas referências aos seus estudos serem denominados de visão indiana.

No que se refere às condições institucionais envolvidas, Ostrom (1990) considera, em primeiro lugar, que três conjuntos de instituições e normas interagem como estruturação em vários níveis, condicionando uma situação em foco: **regras operacionais** seguidas pelos indivíduos com suas condições particulares no dia a dia da exploração que sofrem influência das *regras coletivas* desenvolvidas pelos *appropriators*, seus funcionários e autoridades externas que, por sua vez, são afetadas por **regras constitucionais** que estabelecem elegibilidades, distinguindo quem pode ou não fazer parte do processo de exploração, e conformam regras e mecanismos de garantia das *regras coletivas*. Em segundo lugar, entende a autora que esses conjuntos de regras podem atuar, indistintamente, em arenas formais e informais, a depender das situações concretas que, determinadas pelas condições naturais, são necessariamente referidas a territórios e extraordinariamente diversas.

Para Williamson (2010), uma governança fundiária deve contar com eficientes mercados de terras e, igualmente, gestão do uso da terra institucionalizada em nível nacional regional e local. Em contribuição para esse tema, esse autor, no seu esquema de uma adequada governança fundiária, afirma que o ponto de partida reside na organização das informações cadastrais sobre a propriedade da terra, seu mapeamento e todas as informações necessária para a boa governança.

De acordo com Reydon (2016), os benefícios a serem obtidos de um adequado sistema de gestão territorial dependem da clara identificação dos imóveis que são registrados e de um mecanismo simples e efetivo para a obtenção e a atualização cadastral. Apenas com a efetiva governança sobre a terra, particularmente a criação de um cadastro moderno e autoalimentado, será possível garantir direitos, criar e regular mercados, identificar e destinar as terras devolutas, cobrar impostos e taxas.

Para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a governança é o sistema de valores, políticas e instituições pelas quais

a sociedade administra seus assuntos econômicos, políticos e sociais por meio de interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. A governança da terra refere-se às regras, processos e organizações através das quais se tomam as decisões sobre o acesso à terra e seu uso, a forma em que se implementam essas decisões, e a maneira que se administram os conflitos de interesse sobre a terra (FAO, 2012).

A partir de estudos sobre a dinâmica territorial da Amazônia brasileira, Costa (2016) afirma que o conceito de governança é, como o de sustentabilidade, exemplo de termos que, por causa de seu sucesso como forma de expressão de um determinado problema, ou como expressão de questão relevante em determinado campo social, com o tempo passam a assumir um sentido polifônico e multifacetado. Com efeito, vários são os significados que se pode atribuir hoje em dia ao termo governança no debate acadêmico, no campo das ciências sociais. Na ciência econômica, por exemplo, o termo é tratado predominantemente como sinônimo das regras que organizam o funcionamento dos mercados e das trocas, tendo em vista a busca pela minimização dos custos de transação em um determinado ambiente de negócios (WILLIAMSON, 1986).

A concepção de governança presente nos documentos da FAO (2012) diferencia a administração de terras de governança de terras. Na administração fica evidente a importância da dimensão institucional e instrumental da gestão das políticas de posse e uso da terra. Por sua vez, a governança fundiária exige a dimensão participativa vinculada ao manejo dos instrumentos, normas e leis, na busca da sustentabilidade socioeconômica e ambiental da terra, onde os cidadãos participam das decisões, os governos prestam contas e a sociedade obriga seus membros a observar as leis, normas estabelecidas e acordadas. Nesta participação social estão, via de regra, incluídos os governos, a sociedade civil, o setor privado e outros agentes determinantes no contexto em que se implementam a diretrizes da boa governança fundiária.

Alguns indicadores foram estabelecidos para mostrar uma boa governança da terra, como o registro de terras, a ordenação das terras públicas, os tributos, a planificação do uso das terras, os serviços profissionais ofertados, o reconhecimento dos direitos dos povos originários, dentre outros (FAO, 2012).

A terra, composta por seus aspectos físicos e conceituais, consiste tanto em uma mercadoria física, quanto um conceito abstrato. Em todo o mundo,

a forma de pensar a terra, a relação das pessoas, comunidades, empresas, estados, com a terra é muito variada e utilizada de acordo com os interesses dominantes em determinado contexto histórico. Tais formas vão desde a análise social, geológica, cultural, econômica, até a paisagem local existente, geralmente de acordo com as necessidades presentes (REYDON, 2016).

Em termos de conceitos mais gerais encontrados sobre a terra, Williamson (2010) apresenta o que segue:

- *Terra como terra firme.* O espaço de terra em que vivemos. Todos os recursos naturais vivos, exceto as pessoas. Significado amplo de natureza e suas manifestações, incluindo o ar, corpos d'água, solo e subsolo.
- *Terra como espaço físico.* A superfície e a área sobre a qual a vida tem lugar fixo e quantidade. Não pode ser destruída ou aumentada. Inclui toda a superfície da Terra, espaço cúbico, espaço aéreo, espaço subterrâneo, minerais associados e gases.
- *Terra como uma divindade (espiritual).* A fonte de toda a vida e sustentadora de toda a vida. Por extensão, a fonte da fertilidade e o lugar de descanso final de cada pessoa, portanto, a morada dos espíritos ancestrais. Uma divindade que se possui e detém tudo e todos e exerce certos controles sobre as pessoas que a usam.
- *Terra como uma comunidade.* A comunidade ecológica natural com a qual os indivíduos têm direitos e responsabilidades especiais. O grupo de indivíduos que vivem em uma área particular com interesses comuns associados ao seu bem individual e coletivo. Conceitos de “casa” “pátria” e “terra” “pátria” como um local ou situação.
- *Terra como instituição.* Uma instituição que articula direitos privados de posse da terra como base para a negociação e estabelecimento de uma sociedade. Propriedade detida pelo Estado em nome do povo em economias centralizadas.
- *Terra como fator de produção.* Como um fator para a economia, juntamente com trabalho, capital e gestão como fatores de produção. Como uma fonte de “natureza doadora” de alimentos, fibras, materiais de construção, minerais, recursos energéticos e outras matérias-primas utilizadas pela sociedade.

- *Terra como capital.* Na economia clássica, a terra é um “dom gratuito da natureza” durável e de capital. É a poupança última de consumo e a produção acumulada de pessoas. Às vezes, a terra é considerada como capital próprio por causa da capacidade de obtenção de fundos de capital e de uso da terra como garantia.
- *Terra como um bem de consumo.* O bem de consumo produzido pelo empreendimento humano. Parques e locais de recreação, lotes de construção, um fator de produção.
- *Terra como uma mercadoria.* Uma mercadoria formada em mercados de terra simples. “Desagregado”, a terra como novo conceito de alargar as oportunidades comerciais. Tais interesses são ilimitados por parâmetros espaciais que multiplicam interesses fora da terra por meio de *commodities* negociáveis de maneira dissociada, por exemplo, água mineral. Um sistema de aceleração de riqueza e crescimento econômico.
- *Terra como um direito humano.* Reinvidicações exortativas para o direito do solo são ferramentas políticas fundamentais. A alegação formativa é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 17: “Toda pessoa tem direito à propriedade” (UN, 1948). Constituições nacionais frequentemente transformam as exortações em direitos.
- *Terra como natureza.* Ambientes naturais com características associadas ao funcionamento da natureza sem o esforço humano. Acesso à luz do sol, chuva, vento, condições climáticas, solos, topografia e assim por diante. Qualidades comparativas e quantidades de recursos naturais, tais como depósitos minerais, florestas, água, peixes, luz solar e precipitação.

Recentemente, surgiram alguns estudos tratando da relação das pessoas com a terra, para além do tamanho da posse, da renda bruta anual auferida, do número de pessoas que trabalham. Quando da definição legal do conceito de agricultura familiar, em diferentes lugares do mundo, estes e outros aspectos via de regra são considerados. O papel da terra na economia de cada país nem sempre é óbvio, mas de grande valia, pois sem acesso para os que dela mais precisam, com direitos seguros sobre a terra, não pode haver desenvolvimento com justiça social.

Dada a sua composição (aspectos físicos e cognitivos), a terra demanda sistemas de administração para uma gestão eficaz como um recurso. A administração

da terra como um recurso natural, pode garantir o seu desenvolvimento sustentável e, enquanto instrumento, trata da estrutura social, jurídica, econômica e técnica, onde gestores do espaço fundiário e administradores devem trabalhar.

Os chamados Sistemas de Administração de Terras, mundialmente conhecidos como *Land Administration System* (LAS) são entendidos como uma infraestrutura para a implementação de políticas de terra e estratégias de gestão da terra para apoio do desenvolvimento sustentável. Tal infraestrutura inclui arranjos institucionais e um quadro processual jurídico, com vistas à informação de gestão da terra e divulgação de sistemas e tecnologias necessários para alocação e apoios aos mercados de terras, avaliação, controle de uso e desenvolvimento dos interesses do solo (WILLIAMSON, 2010).

A função social da propriedade

Quando nos referimos a imóveis rurais no Brasil, à luz da nossa CF-88, vale resgatar o conceito do cumprimento da função social da propriedade. Sabe-se que as sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organização, especial atenção ao uso e ocupação da terra. Segundo Marés (2003), para quem a função social seria da terra e não da propriedade, a razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seu sustento. E entenda-se sustento tanto o pão de cada dia como a ética social. A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita. Afirma-se, no entanto, que foi no período imediatamente posterior à doutrina liberal clássica que se passa a estipular uma funcionalização da propriedade privada (SANTOS, 2009). Mas sabe-se que já no século XIV, o Rei de Portugal, por meio da Lei de 26 de junho de 1375, ao inaugurar o regime das sesmarias portuguesas, assim ordenava:

Todos os que tiveram herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou qualquer outro título que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constringidos a lavrá-las e semeá-las. [...] Se os senhores das herdades não quiserem estar por aquele arbitramento, e por qualquer maneira o embargarem por seu poderio, devem perdê-las para o comum, a que serão aplicadas para sempre; devendo arrecadar-se o seu rendimento a benefício comum, em cujo território forem situadas. (MARÉS, 2003, p. 11)

O certo é que há alguns séculos o direito de propriedade não é mais absoluto. Pesa sobre ele uma hipoteca social: o cumprimento da função social da propriedade. No caso do imóvel rural, a função social somente é cumprida quando ele atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no art. 184 da CF-88, que são: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

É de se registrar que, por muito tempo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) manteve-se inerte quanto à análise dos demais aspectos da função social da propriedade, levando em conta, para fins de desapropriação, apenas os percentuais do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência da Exploração (GEE) e deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuía para o bem-estar dos trabalhadores. Portanto, por um lado a autarquia agrária não se desincumbia das suas atribuições institucionais, e por outro lado restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da CF-88, art. 2º e art. 9º, II a IV da lei 8.629, de 1993.

Por conta disso, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão 557/2004, por meio do qual recomendou ao INCRA que elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da lei 8.629, de 1993. Visando dar cumprimento àquela decisão, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) elaborou Parecer o qual, aprovado pelo ministro de Estado para os fins do art. 42 da lei Complementar 73, de 1993, tornou-se vinculante para a autarquia agrária.

O referido parecer enfrentou explicitamente a possibilidade de o imóvel, ainda que produtivo do ponto de vista econômico vir a sofrer a desapropriação-sanção nas hipóteses em que violar qualquer dos demais aspectos da função social da propriedade. A questão que se coloca consiste na aparente contradição entre o art. 184 (desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), o art. 186 (requisitos para o cumprimento da função social) e o art. 185 (vedação da desapropriação da propriedade produtiva), todos da CF-88.

Naquele estudo, partindo de uma interpretação sistemática e levando em consideração os princípios de interpretação constitucionais, tais como o da unidade da constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais, da força normativa da constituição, dentre outros, concluiu-se pela possibilidade de desapropriação da propriedade que descumpra qualquer dos aspectos enumerados no art. 186 da CF-88.

No referido parecer vinculante o Incra sustenta que o conceito de produtividade do art. 185 estaria alçado à ideia de razão humana e social, concluindo, portanto, que a propriedade para não sofrer a desapropriação-sanção deve cumprir simultaneamente os requisitos do aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; de observância das disposições que regulam as relações de trabalho e de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A partir do entendimento de que a Constituição Federal de 1988 não se interpreta em tiras, aos pedaços, Grau (1990), o INCRA sustentou que a previsão do art. 185, deverá ser lida e interpretada em conjunto com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espalhados na Carta, como por exemplo, o art. 5º, XXIII² e art. 170, III³, sejam preservados e efetivados, e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais.

As principais conclusões daquele Parecer foram:

- a) a imunidade prevista no art. 185, II da Constituição Federal de 1988 (propriedade produtiva), não alcança os imóveis que descumprem as outras condicionantes da função social da propriedade, de forma que é insuscetível

² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...] XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...] III – função social da propriedade

vel de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista e promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;

- b) poderá ser desincorporado dos cálculos de produtividade os produtos produzidos em detrimento da preservação ambiental (produção ilícita);
- c) nos casos em que o descumprimento da função ambiental ou trabalhista for objetivável de plano a fiscalização compete autonomamente ao INCRA;
- d) nos demais casos a fiscalização poderá ser realizada em conjunto com os demais órgãos (IBAMA e SIT/MTE).

O princípio da função socioambiental da propriedade

O regime jurídico da propriedade vem sofrendo um processo de modificações nos últimos anos no Brasil. Neste texto destacam-se dois aspectos quase que contraditórios: i) a função socioambiental da propriedade; e ii) a recente proposta legislativa que tramita no senado federal que, a rigor, acaba com os requisitos de cumprimento da função social da propriedade privada.

Ao longo da história brasileira, o conceito de propriedade deixou de apresentar somente as características de direito absoluto e ilimitado, como tratado na seção anterior, para se transformar em um direito com finalidades sociais, tornando este direito como um direito relativo, funcional, deixando de ser um fim em si mesmo, de acordo com (MACHADO, 2019), passando a existir para o cumprimento de funções sociais, uma delas a ambiental.

A função socioambiental da propriedade é aplicável tanto à propriedade urbana quanto à rural, exige que esta seja gerida de forma a considerar a preservação ambiental com fundamento no art. 186, II da CF-88 e no art. 1.228, § 1º, do Código Civil de 2002. Segundo Machado (2016), a função ambiental da propriedade, tanto rural como urbana, confere à coletividade o poder de exigir do proprietário a observância das medidas necessárias à preservação do meio ambiente. A necessidade de se fazer uso dos instrumentos postos à disposição da coletividade para a garantia de um meio ambiente ecologicamente preservado torna-se uma realidade inevitável diante do avanço tecnológico e em razão de expressa determinação constitucional.

Neste sentido, o princípio da função socioambiental da propriedade é o fundamento constitucional para a imposição coativa ao proprietário do exercício de seu direito, em consonância com as diretrizes de proteção do meio ambiente e de interesse social (MACHADO, 2016).

Em contraposição ao entendimento acima descrito, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 80, de 2019), de autoria do senador Flávio Bolsonaro e mais 27 senadores, que altera os artigos 182 e 186 da CF-88. Esta PEC busca dar nova regulamentação ao cumprimento da função social da propriedade urbana e condiciona a desapropriação da propriedade urbana e rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização.

Fica evidente a tentativa de, na prática, derrubar o mandato constitucional de que o direito de propriedade privada está condicionado ao cumprimento de suas funções sociais: critérios de produtividade, cumprimento das leis trabalhistas e da legislação ambiental. E mais, retira poder discricionário do poder executivo passando-o para o poder legislativo. A PEC-80 pode representar um retrocesso histórico em relação aos avanços relativos obtidos na legislação agrária e ambiental do Brasil.

Mudanças climáticas e a apropriação de terras

A geoeconomia e os recursos naturais

Em recente artigo, Sanson (2019) resgata a importância de reler Caio Prado Jr. para entender o Brasil atual, afirmando que

ninguém interpretou tão bem o Brasil, a essência de sua formação social, como Caio Prado Jr. Retomar o pensamento *caiopradiano* em tempos atuais é importante para compreender o que está em curso na sociedade brasileira. A contribuição originalíssima de Caio Prado é a de que o sentido do Brasil, o que nos tornamos, se encontra na colonização. Esse evento – violento – nos definiu e nos aprisionou.

O Brasil surge, de acordo com Prado Jr. (1942), como uma vasta empresa territorial voltada para fora e controlada de fora. O sistema que aqui se montou, e até hoje não foi desmontado, se assenta no tripé: grande propriedade,

monocultura e trabalho escravo. Afirma ainda: “Se vamos à essência da nossa formação veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café para o comércio europeu. Nada mais que isto”. Continuamos séculos e décadas depois fornecedores: carne de todo o tipo (bovina, frango, suína), minérios, soja, etanol. O sistema-colonização-empresa, como sugere Caio Prado, se constituiu numa violenta espoliação da natureza e de pessoas. O real interesse sempre foi o da pilhagem das riquezas com o trabalho recrutado entre indígenas e escravos.

De acordo com Veltmeyer e Lau (2018), a América Latina vive um contexto fortemente marcado por uma nova dinâmica do desenvolvimento capitalista, em que o capital extrativo avança no acesso por estes recursos de forma voraz numa luta territorial para avançar no acesso a um bem comum, o meio ambiente e seus recursos naturais. A extração e a exploração dos recursos naturais servem como mercadorias a serem exportadas de forma primitiva do extrativismo. Segundo Harvey (2005) se trata de uma luta imperialista de apropriação da renda dos solos como uma forma de interferência no processo de distribuição global da mais-valia através de novas formas de acumulação capitalista.

Segundo dados da CEPAL (2019), pode-se observar que o Brasil lidera em muito, no período analisado, o fluxo de entrada dos investimentos externos diretos, onde os investimentos externos no âmbito do Pré-Sal, mineração e energias renováveis reforça o interesse do capital internacional na exploração dos recursos naturais na região como um todo e, sobretudo, no Brasil. A pergunta central que devemos nos colocar diz respeito sobre o que queremos fazer dos recursos naturais existentes no Brasil. Do jeito que as coisas seguem, Prado Jr. (1942) e outros já apontaram o nosso triste destino: exportação de matérias-primas e recursos naturais sem agregação de valor, e sem desenvolvimento sustentável interno.

Em termos de América Latina, os dados da CEPAL (2019) evidenciam que os investimentos externos diretos em recursos naturais tiveram aumento de 130% no período de 2005 a 2018, representando 16% do total de investimentos externos.

Em 2018, houve um crescimento, tanto em quantidade quanto em valores, dos anúncios de investimentos no Brasil, que seguiram uma tendência

decrecente desde a máxima atingida em 2011. Energias renováveis e telecomunicações foram os setores que concentraram os maiores valores dos anúncios (16% e 15% do total, respectivamente), seguido pelos serviços financeiros (12%), o setor automotivo e autopeças (11%), o setor de papel e produtos de papel (8%) e os da indústria química (7%), de acordo com o relatório da CEPAL (2019).

Neste contexto que Veltmeyer e Lau (2018) destacam a apropriação indevida e em larga escala das terras para a exportação de agro-produtos e biocombustíveis, o que permite ao capital responder à crescente demanda no mercado mundial de novas fontes de energia.

Muitos governos da América Latina, nos últimos anos, vêm buscando como fonte de recursos fiscais, as atividades econômicas relacionadas ao extrativismo, algo que sempre ocorreu na história, mas que vem se intensificando, inclusive como decorrência da concentração e centralização do capital (VELTMAYER & PETRAS, 2014). Para estes autores, a grande novidade dos últimos anos reside no fato da construção de alianças do capital financeiro internacional, do capital extrativo global e nacional e os governos nacionais, o que, em um momento de descenso do ciclo econômico, tende a ampliar a iniquidade econômica e social nos países.

Para Veltmeyer e Petras (2014) a reconversão agrícola de alimentos em energia impulsiona o açambarcamento, ou apropriação em larga escala, tanto de investidores internacionais como de nacionais, dos imóveis rurais, como uma nova forma geoeconomia do capital na disputa pelos recursos naturais em níveis territoriais, resultando numa nova dinâmica de concentração econômica e numa profunda transformação do uso da terra, acompanhada de um conjunto de impactos sociais, econômicos e políticos. Uma das consequências tem sido o aumento da pobreza rural, o aumento das migrações forçadas pela contração da propriedade e uso da terra, inclusive como decorrência das mudanças climáticas.

A grilagem verde das terras

Safransky e Wolford (2011) salientam que a partir da última grande crise econômica e financeira do sistema capitalista global, somado aos efeitos nefastos

das mudanças climáticas, bem como da implementação das políticas de adaptação e mitigação, a centralização dos grandes complexos agroindustriais têm reforçado o açambarcamento das terras, a importância da terra como reserva de valor, além da expulsão das populações que viviam nestas áreas acompanhando do aumento da pobreza.

Neste contexto, os autores apontam para o recrudescimento dos seguintes fatores:

- aumento vertiginoso do açambarcamento das terras e dos recursos naturais, entendido como as aquisições de terras em larga escala por corporações internacionais, muitas sem fins lucrativos (sic), ou mesmo por governos para extrair os recursos naturais visando, dentre outros, a produção de energia e alimentos;
- crescimento vertiginoso de grandes projetos de mineração, acompanhados de grandes corredores de obras de infraestrutura;
- implementação e uso de novas tecnologias e formas de extração de energia por corporações internacionais;
- aumento da insegurança alimentar nos países decorrente, principalmente da venda de terras para grupos estrangeiros;
- crescente domínio dos novos instrumentos financeiros para reduzir riscos em relação a estes investimentos, a exemplo dos fundos de pensões;
- desenvolvimento desigual da agricultura especialmente nas novas fronteiras agrícolas; e
- ampliação de novos instrumentos globais de uso da natureza/bem comum como mercadoria através de mecanismos do comércio do carbono, dos bancos de terra, oportunizando o que vários autores vêm denominando como a grilagem verde da terra.

Neste sentido, recente artigo de Franco e Borrás (2019), com base em pesquisa que durou dez anos, em diferentes regiões do planeta, alertam para um conjunto de fenômenos importantes a serem levados em conta, dentre os quais vale a pena destacar:

- que o açambarcamento de terras tende a minar as políticas e programas de adaptação e mitigação frente às mudanças climáticas ao tomarem conta de

grandes áreas de terra que poderiam servir para a proteção ambiental e produção de alimentos e poderiam ser fonte de geração de renda e ocupação para milhões de pessoas;

- as grandes extensões de terras açambarcadas, pelos grandes grupos econômicos, são de florestas e de localização da energia fóssil tornando-se uma grande ameaça a eventuais avanços nas políticas de mitigação dos efeitos nefastos das mudanças climáticas;
- abertura de novas áreas de produção agrícola pode neutralizar ou até piorar o ganho na emissão de carbono em outras áreas, inclusive dentro do mesmo bioma, fato que, segundo os autores, ocorre com maior frequência via a implantação de grandes projetos de mineração, por exemplo;

Por fim, é importante destacar, a partir dos diferentes autores utilizados como bibliografia, o fato de que muitas políticas, programas e medidas adotadas para enfrentar, adaptar-se ou mitigar as mudanças do clima, vêm legitimando o açambarcamento (aqui genericamente adotado como grilagem de terras) de grandes áreas de terra no mundo, especialmente nos países pobres e/ou em desenvolvimento detentores de grande parte dos recursos naturais existentes no mundo.

Primeiro, pelo fato de estes grandes investimentos, como de eucaliptos, atingirem os seus objetivos, inclusive legalmente, ao manipular e mascarar os eventuais ganhos para a proteção ambiental, especialmente em não tomar em conta o bioma como um todo, onde estão inseridos (FRANCO & BORRAS, 2019). Segundo estes grandes projetos de infraestrutura acabam vendendo uma imagem, embora falsa, associando estas obras à proteção ambiental. Este fenômeno é apresentado por Franco e Borrás (2019) com base em estudos de grandes obras de hidroelétricas em diferentes países.

E, como terceiro aspecto ressaltado por Franco e Borrás (2019), é o fato de que muitos grandes empreendimentos de iniciativas de conservação ambiental, de fato, acabam por expulsar milhões de pessoas de suas terras, podendo acabar com milhares de comunidades, vilarejos e mesmo cidades. Os autores apontam que grandes projetos tidos como de preservação ambiental, de fato, acabam somente beneficiando os grandes grupos econômicos, nacionais e internacionais, em detrimento das populações locais, pequenos e médios em-

preendimentos, evidências essas observadas em suas pesquisas no Camboja, Myanmar, Filipinas e outros países.

Franco e Borrás (2019) afirmam que a construção de um futuro positivo para as nossas sociedades somente poderá ser alcançada com base na promoção do que denominam de justiça agrária e ambiental. Ambas devem caminhar juntas em todos os seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Os autores intuem que a área geográfica do açambarcamento de grandes áreas de terra cresceu enormemente nos últimos anos, inclusive como decorrência da adoção de políticas e programas de mitigação e adaptação diante das mudanças do clima.

Considerações finais

Percebe-se que as relações entre a exploração desenfreada dos recursos naturais, por parte dos grandes investimentos, sob a égide das políticas de adaptação às mudanças do clima, apontam para uma forte correlação entre estes investimentos e a concentração e centralização do uso da terra e suas consequências econômicas, ambientais e sociais. Alguns autores denominam este fenômeno como *green grabbing*, ou seja, açambarcamento verde de terras.

Também fica evidenciado que eventuais avanços na legislação de proteção ambiental e do direito relativo da propriedade privada da terra, no contexto atual, tende a ser desconstruído em nome da busca desenfreada de recursos fiscais, aumento das exportações e utilizando-se de aparentes programas e medidas de proteção do meio ambiente.

Entende-se imprescindível, à luz do debate sobre a governança, compreendendo o meio ambiente como um bem comum, aprofundar tanto os conceitos como as políticas, diretrizes e programas de gestão/governança dos recursos comuns como os hídricos, florestais e, porque não, das terras rurais.

Por fim, ressalta-se que o debate no congresso nacional em torno das propostas de alteração dos mandatos constitucionais no tocante ao direito a propriedade e o cumprimento de sua função social estão sob forte processo de alteração no rumo de referendar o conceito liberal puro do direito absoluto da propriedade privada, além de delegar ao poder legislativo funções específicas do poder executivo.

Referências

- BORRAS Jr., Saturnino (Jun); FRANCO, Jennifer C.; ISAKSON, S. Ryan; LEVIDOW, Les e VERVEST, Pietje. The rise of flex crops and commodities: implications for research. *Journal of Peasant Studies*. V. 43, n. 1, 2016, p. 93-115.
- COSTA, Alberto. Post-Growth and post-extractivism: two sides of the same cultural transformation. *Alternautasnet.blog*, 2016.
- CAPELARI, M.G.M; ARAÚJO, S.M.V.; CALMON, P. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS, 7, 2015, Brasília/DF. Anais on-line. Brasília: ANPPAS, 2015.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Informe sobre Investimentos Externos Diretos na América Latina*, 2019.
- FRANCO, Jennifer C. e BORRAS, Saturnino Jr. Grey areas in green grabbing: subtle and indirect interconnections between climate change politics and land grabs and their implications for research. *Land Use Policy*, n. 84, 2019, p. 192-199.
- GRAU, E. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 176-177.
- GRAU, E. *Questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.195-202.
- GORDON, H. S. The economic theory of a common-property resource: the fishery. *Journal of Political Economy*, v. 62, 1954.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, 1968.
- HAARVEY, D. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal, 2005.
- MACHADO, H. La naturaliza americana y el orden colonial del capital – el debate sobre “extractivismo en tiempos de resaca”. *Rebelión.org*, 2016.
- MACHADO, Hebia. Função Socioambiental da Propriedade. *Revista Jusbrasil*, 2019.
- MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 11.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. “A behavioral approach to the study of intergovernmental relations”, in: *The annals of the american academy of political and social science*, vol. 359, Philadelphia, Hummel, 1965.
- SAFRANSKY, S.; WOLFORD, Wendy. Contemporary land grabs and their alternatives in the Americas. *The International Conference on Global Land Grabbing*, 2011.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. NY: Harvard University Press, 1965.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, FAO. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, 2012.
- PRADO, Caio Jr. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- REYDON, Bastiaan; FERNANDES, V.; TELES, T. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. *Land Use Policy*, 2016.

- SFRANSKY, S.; WOLFORD, Wendy. Contemporary land grabs and their alternatives in the Americas. *The International Conference on Global Land Grabbing*, 2011.
- SANSON, C. Para entender o Brasil de hoje é preciso reler Caio Prado Jr. *Instituto Humanistas*, Unisinos, 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/594826-para-entender-o-brasil-de-hoje-e-preciso-reler-caio-prado-jr>>.
- SANTOS, J. *Reforma agrária e preço justo: a indenização na desapropriação agrária sancionatória*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 112.
- SAUER, Sérgio; BORRAS Jr., Saturnino. 'Land grabbing' e 'green grabbing': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*. Edição especial, junho, 2016, p. 6-42.
- SILVA, Carlos E. Mazzetto. Modo de apropriação da natureza e territorialidade camponesa: revisitando e ressignificando o conceito de campesinato. *GEOgrafias*, Belo Horizonte, vol. 3, n. 1, janeiro-junho, 2007, p. 46-63.
- WILLIAMSON, Oliver E. "The Economics of Governance: Framework and Implications", in: LANGLOIS, R. (org.), *Economics as a Process*. New York: Cambridge University Press, 1986.
- WILLIAMSON, I. et al. *Land administration for sustainable development*. Redlands, CA: Esri Press, 2010.
- VELTMEYER, H.; PETRAS, J. *The new extractivism: a model for Latin America?* Londres: Zed Books, 2014.
- VELTMEYER, H.; LAU, E. "América Latina en el vórtice del capital y de la resistencia", in: SAUER, S. (org.). *Desenvolvimento e transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no Sul Global*. São Paulo: Outras Expressões, 2019, p. 45-70.

Estado de bem-estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a Reforma Administrativa Bolsonaro e suas falácias¹

Bráulio Santiago Cerqueira²

José Celso Cardoso Jr.³

Reforma Administrativa Bolsonaro: diretrizes para o encolhimento do Estado de bem-estar e para a precarização das relações de trabalho no serviço público

Está em curso a Reforma Administrativa do governo Bolsonaro. Seu contexto remete à grave crise econômica-fiscal-política-institucional porque passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas das políticas governamentais orientadas por:

- a) redução do tamanho/papel do Estado na economia e na proteção social; e
- b) compressão do gasto público.

No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatam a confiança e o investimento privado, nacional e estrangeiro, recolocando a economia brasileira na trilha da eficiência, produtividade e crescimento⁴.

¹ Este texto é uma síntese atualizada de documento, organizado pelos autores, lançado pela FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO (2019). As opiniões e eventuais omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

² Economista e diretor do UNACON Sindical.

³ Doutor em Economia e presidente da AFIPEA.

⁴ GIAVAZZI & PAGANO (1990) é um dos artigos seminais sobre os supostos efeitos expansionistas de ajuste fiscais consistentes. A mesma ideia ecoa na cartilha “Uma Ponte para o Futuro” do MDB, elaborada em 2015, e no “Programa de Governo” do PSL, vencedor das

Insensível às consequências reais de tal estratégia sobre o crescimento ainda letárgico, o desemprego elevado, o aumento da pobreza, e sobre os próprios resultados fiscais⁵, o governo Bolsonaro dobra a aposta na agenda de privatizações e de contenção do gasto e do investimento social. Todas as estatais, de acordo com o ministro da Economia, inclusive as lucrativas, estão ou serão postas à venda. Já o teto de gastos primários constitucional (juros e dívida excluídos), implantado em 2017 por 20 anos, que destrutura a máquina pública e impede os investimentos sociais de acompanharem o crescimento da população e das receitas, deverá ser mantido a qualquer custo por meio da quebra do piso das despesas obrigatórias, como as de saúde, educação, previdência e com o funcionalismo (exceto militares).

Nesta direção, após a aprovação da reforma da previdência (Emenda Constitucional 103/2019), centrada em ampliação da idade de aposentação e redução do valor de benefícios, o governo apresentou o “Plano Mais Brasil” em novembro de 2019 (Propostas de Emenda Constitucional 186, 187 e 188/2019). Propôs-se ali nova rodada de ajustes por meio de cortes de jornada e de vencimentos do funcionalismo federal, congelamento de progressões, flexibilização dos pisos de investimento em educação e saúde, desvinculação de fundos públicos e extinção sem consulta popular de até 23% dos municípios brasileiros com baixa capacidade arrecadatória. O capítulo dos direitos sociais da Constituição Federal passaria a incluir um “direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”.

Explicitada parcialmente neste Plano, informada por estudos de consultorias privadas de Recursos Humanos (RH) e de agências multilaterais, a Reforma Administrativa Bolsonaro é balizada pela ideologia do Estado mínimo e pela austeridade. Como frear ou reduzir o gasto com pessoal, em torno de 300 bilhões de reais anuais, se atualmente vigora a estabilidade no funcionalismo e a irredutibilidade salarial? Eis a questão central. A partir dela, derivam-se quatro diretrizes identificáveis⁶:

eleições presidenciais de 2018. Para uma reatualização no debate público atual, ver LISBOA, MENDES & GAZZANO (2019).

⁵ Para críticas na imprensa à visão oficial da política fiscal orientada pela austeridade, ver DWECK, MELLO, BRAGA & ROSSI (2019) e CERQUEIRA (2019). ROSSI, DWECK & OLIVEIRA (2018) fazem o contraponto acadêmico à austeridade no Brasil.

⁶ Considerar, além da legislação já aprovada ou em tramitação no Congresso, os seguintes documentos: MPDG (2018), COSTA, FRAGA & SUNDFELD (2019) e BANCO MUNDIAL (2019).

- 1. reduzir despesas com o funcionalismo civil**, o que envolve: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários (Decreto 9.507/2018); rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; congelamento de progressões; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018 e PEC 186/2019);
- 2. flexibilizar a estabilidade**: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);
- 3. enxugar radicalmente o número de carreiras**: reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar a gestão do RH ampliando a disciplina sobre a força de trabalho no serviço público; facilitar a mobilidade entre órgãos;
- 4. obstaculizar a organização e atuação sindical**: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical (Instrução Normativa 2 SGP/MPDG/2018).

A nova orientação do RH do serviço público, afirma-se, visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, ao mesmo tempo em que combate privilégios, tais como a estabilidade no emprego.

Na prática, o encolhimento forçado do Estado de bem-estar e os cortes indiscriminados de despesas tendem a desorganizar a Administração, prejudicando a população e o funcionamento regular dos negócios. Os exemplos disso já se avolumam, passando pelo incêndio do Museu Nacional em 2018 no Rio de Janeiro, pela explosão do desmatamento na Amazônia em 2019, pela volta do sarampo ao país ou pelos aumentos dos casos de dengue, ou ainda, no início de 2020, pela desorganização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelo atraso do INSS na análise de mais de 2 milhões de pedidos de aposentadoria.

Desinformada por falácias, a profecia liberal parece se confirmar: Estado e servidores não cuidam do que fazem ou fazem mal o que se propõem. Oculta-se, assim, a contribuição das próprias reformas neoliberais para a desestruturação das políticas públicas por elas combatidas.

As falácias da Reforma Administrativa Bolsonaro

As respostas governamentais à crise brasileira, assim como as linhas mestras da Reforma Administrativa Bolsonaro, se apoiam, implícita ou explicitamente, em visão falaciosa – embora recorrente – do Estado brasileiro, da máquina pública, dos servidores e das finanças públicas. Na sequência, apresentamos algumas destas falácias com vistas a problematizá-las:

- o Estado é muito grande e a máquina pública está inchada;
- as despesas com pessoal na União são muito altas e estão descontroladas;
- o Estado é intrinsecamente ineficiente;
- a estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta;
- o dinheiro do governo acabou;
- as reformas da previdência, administrativa e microeconômicas vão recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.

Primeira falácia: o Estado é muito grande e a máquina pública está inchada

Medir e avaliar o tamanho do Estado requer, antes de tudo, considerar o projeto de desenvolvimento pretendido e o país que se almeja construir. Afinal, o Estado é grande em relação a quê?

No século XIX e princípios do século XX, o Brasil era uma economia primário-exportadora voltada à produção de poucos produtos agrícolas e minerais para os países industrializados. A população concentrava-se no campo e a chamada “questão social” era tratada como caso de polícia na República Velha. Nessas condições, a tributação concentrava-se sobre importações, não chegando a 10% do PIB, e o principal corpo burocrático no interior do Estado dizia respeito ao Exército. Educação, saúde, assistência e previdência públicas não compunham a agenda de governo.

Ao longo do processo de industrialização no século XX, a estrutura produtiva se diversificou, o país se urbanizou e o papel do Estado na economia e sociedade se complexificou, seja na coordenação dos investimentos, na provisão de infraestrutura, na regulação do trabalho etc. Com avanços e retrocessos, à consolidação das leis do trabalho em pleno Estado Novo nos anos 1940, seguiram-se o restabelecimento dos direitos civis e políticos entre 1945

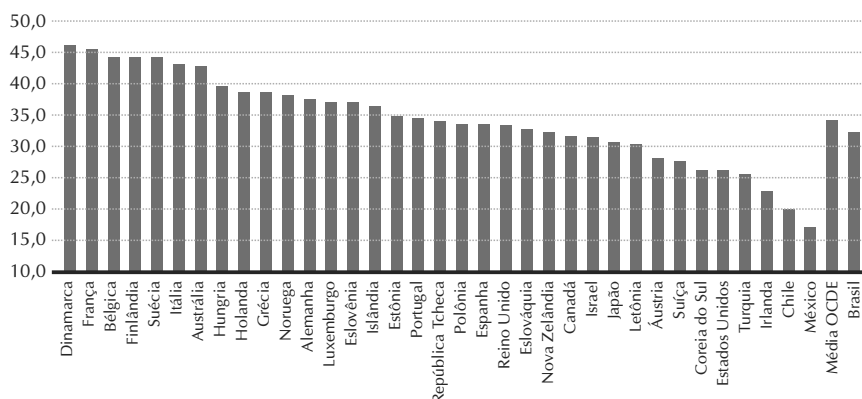
e 1964, novo fechamento do regime entre 1964 e 1985, e finalmente a redemocratização daí em diante.

Foi somente com a volta da democracia e com a Constituição Federal de 1988 que se incorporou explícita e tardiamente entre os direitos fundamentais brasileiros o conjunto dos direitos sociais, na linha dos direitos de segunda geração consolidados nos países europeus, EUA e Japão no pós-II Guerra Mundial.

Tomando por referência estes países, grosso modo o núcleo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e mesmo em meio ao declínio das políticas do Estado de bem-estar social praticadas nas décadas anteriores, o Estado brasileiro tributa e emprega menos do que a média internacional:

- em 2016, a carga tributária bruta no Brasil, três níveis de governo, chegou a 32,2% do PIB contra 34,4% da média da OCDE;
- considerando um ordenamento decrescente de carga tributária, o Brasil ocupa a 23ª posição na comparação com outros 35 países da OCDE;
- enquanto isso, em 2015 os empregados no setor público brasileiro, nos três níveis da federação, somaram 12,1% da população ocupada contra uma média de 21,3% na OCDE.

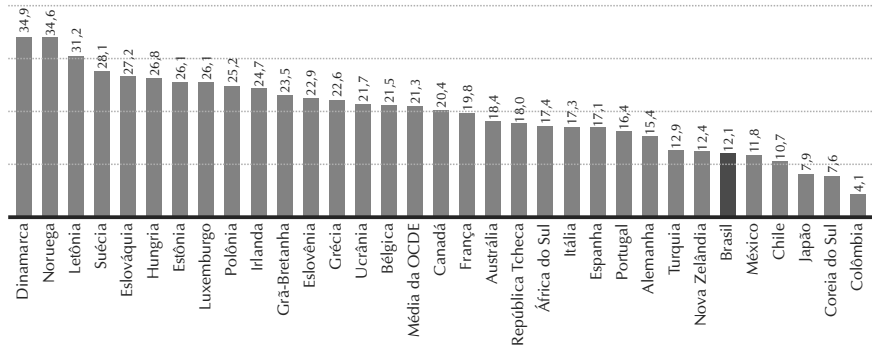
Gráfico 1: Arrecadação tributária na OCDE e Brasil em 2016 (% PIB)



Fonte: Para o Brasil, RFB (2018); para os países da OCDE, dados da OECD.Stat.

Em suma, a carga tributária brasileira, estável desde 2005, não destoa da observada em países tidos como referência na aceitação dos princípios da de-

Gráfico 2: Empregados no Setor Público na OCDE e Brasil em 2015 (% população ocupada)



Fonte: OCDE.Stat

mocracia representativa e da economia de mercado. Além disso, não houve nem há explosão do emprego público brasileiro, mesmo em meio ao processo de expansão das políticas sociais e das contratações no governo na primeira década do século XXI; o que se observa aqui, na comparação internacional, é que o emprego público brasileiro é baixo.

Por fim, e não menos importante, a explicação para a proximidade entre a carga tributária brasileira e a média da OCDE repousa nas necessidades de financiamento dos respectivos sistemas de proteção e promoção social (IFI, 2018). Em geral, observa-se alta correlação entre volume dos gastos sociais e carga tributária por país. A estimativa da IFI (2018) para os gastos sociais brasileiros em 2016 chegou a 20,7% do PIB, ou 64% da carga tributária, enquanto na média da OCDE os gastos sociais representaram 21,1% do PIB, cerca de 62% da carga tributária destes países.

Segunda falácia: as despesas com pessoal da União são muito altas e estão descontroladas

É lugar comum referir-se aos gastos com servidores como o segundo maior item isolado de despesas da União. A constatação, no entanto, é indevida e descontextualizada.

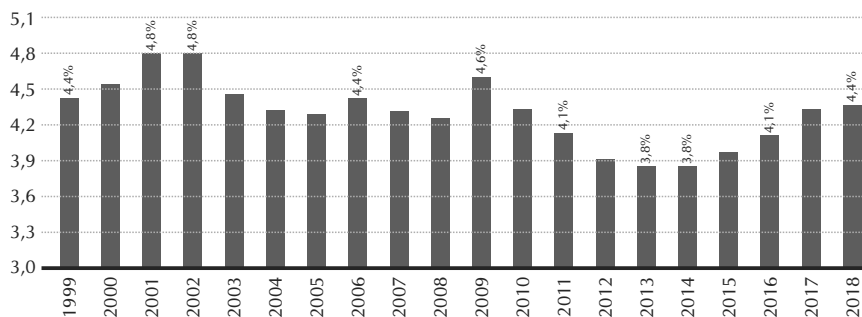
Indevida porque trata igualmente e de forma aglutinada servidores civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, cujos quantitativos e remunerações respondem a lógicas e trajetórias distintas no tempo.

Ainda indevida porque nem sempre se toma o cuidado de esclarecer tratar-se do segundo maior item de despesa primária, isto é, desconsiderando-se o volume de juros da dívida pública. Em 2018, incluindo-se os juros, as despesas com pessoal caem para terceiro lugar entre as maiores do Governo Central: Benefícios do RGPS, 586 bilhões de reais; Juros Nominais, 310 bilhões de reais; e Pessoal e Encargos Sociais, 298 bilhões de reais (STN, 2018).

A descontextualização reside na apresentação do número sem qualquer parâmetro de referência. “Gasta-se cerca de 300 bilhões de reais com pessoal e isto é muito”. Novamente cabe a pergunta: muito em relação a quê? Ou muito em relação a quem?

Observando-se a trajetória do gasto global com pessoal na União, chega-se à conclusão de que, em relação ao passado, o gasto atual, medido em proporção do PIB, está próximo da média histórica sem apresentar tendência alguma à explosão ou descontrole. Em 2018 as despesas com pessoal e encargos na União, incluindo-se civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, somaram 4,4% do PIB, o mesmo percentual verificado duas décadas atrás e menor do que a cifra alcançada em 2000, 2001, 2002, 2003, ou 2009. Diante das perdas reais acumuladas nas remunerações do funcionalismo entre 2010 e 2015 e de um menor ritmo de contratação, o percentual da folha em relação ao PIB caiu para 3,8% em 2014, voltando a subir no período recente em razão: i) do desempenho sofrível do PIB entre 2015 e 2018; e ii) da recomposição parcial, já encerrada, de remunerações entre 2016 e 2019.

Gráfico 3: Evolução das despesas com pessoal e encargos na União (% PIB)



Fonte: STN (2018).

Terceira falácia: o Estado é intrinsecamente ineficiente

Outro lugar comum na discussão sobre o Estado brasileiro diz respeito à eficiência de suas políticas, normalmente apresentada como muito baixa, ou seja, entrega-se pouco à população enquanto se arrecada muito e se desperdiça com a máquina: “temos uma carga tributária sueca para entregar serviços públicos de terceiro mundo”. A afirmação seduz, especialmente quando nos deparamos com as carências nas prestações de serviços públicos no país, mas peca pelo oportunismo e falsidade.

Em primeiro lugar, como visto no gráfico 1, a carga tributária brasileira é 11,8 p.p. do PIB menor que a sueca. Em segundo lugar, a renda per capita brasileira, por paridade de poder de compra, equivale a 30% da renda per capita sueca (FMI, 2019). Isto significa que, com uma carga tributária 37% maior que a brasileira e num país 3,3 vezes mais rico, o Estado na Suécia conta com 4,5 vezes mais recursos por habitante que o Estado brasileiro. Além disso, também vimos que a proporção de servidores públicos no total da ocupação no Brasil é bem inferior à média da OCDE.

A simples transposição das métricas de eficiência empresarial para o setor público desconsidera as diferenças qualitativas entre funções de natureza pública, cuja índole é sociopolítica, das motivações privadas, cuja razão última é o lucro. Assim, no Estado, mais do que fazer da melhor forma possível, o que está em disputa é o próprio sentido de sua atuação.

De todo modo, somando-se os militares, o contingente de servidores federais na ativa chegou a 1.174.945 em 2018, contra 912.739 em 1988 (IPEA, 2018), quando a Constituição foi promulgada, um avanço de 28% *vis-à-vis* 45% de crescimento populacional no período (IBGE). Enquanto isso, desde então, foram ampliadas a cobertura e o acesso da população a inúmeras políticas públicas de âmbito federal.

Por exemplo: a previdência pública, que contava com 18,9 milhões de beneficiários em 2002, passou para 30,3 milhões em 2018; o BPC saltou de 2,3 milhões para 4,6 milhões no período; os procedimentos ambulatoriais do SUS chegaram a 3,8 bilhões em 2013 contra 1,8 bilhão em 2002; as matrículas na educação profissional de nível médio apresentaram expansão de 279 mil em 2002 para 1,8 milhão em 2018 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, vários anos).

Essa ampliação observada na prestação de serviços públicos contou com o incremento do uso de tecnologias inovadoras (TICs), com o aumento da arrecadação no período seguido de reforço do orçamento e melhoria da execução físico-financeira, com a presença crescente de recursos humanos mais escolarizados e mais concentrados em áreas finalísticas da ação estatal, além do aperfeiçoamento do controle social das políticas via expansão dos Conselhos Nacionais.

Em paralelo, o crescimento das redes de infraestrutura logística, de energia e comunicação neste século não prescindiu do apoio estatal seja diretamente, seja via modernização de marcos regulatórios, parcerias e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, a trajetória dos investimentos em infraestrutura ainda assim adquire eloquência quando observamos o salto da movimentação de passageiros nos aeroportos brasileiros, de 71 milhões em 2002 para 215 milhões em 2018; ou da movimentação de carga nos portos, de 529 milhões de toneladas para 1,1 bilhão no mesmo intervalo; ou da capacidade instalada de geração de energia, que variou de 82 mil MW em 2002 para 127 mil em 2013; ou do número de escolas públicas urbanas com acesso à banda larga, de 21 mil em 2002 para 62 mil em 2013 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, vários anos).

Dessa discussão não se depreende que fazer mais com menos não seja importante – como vimos, aliás, em várias áreas faz-se mais atualmente do que no passado com a mesma quantidade de servidores públicos. Não obstante, a crise atual das políticas públicas, em sua essência, não é de eficiência, que sempre deve ser buscada, mas remonta à crise econômica-fiscal-política-institucional pela qual passa a sociedade brasileira desde 2015.

Quarta falácia: a estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta

O regime jurídico dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

A estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público é um direito fixado no arranjo jurídico brasileiro. Um direito, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa antes de tudo o interesse público.

De toda forma, nos regramentos existentes do RJU já estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal.

Por meio do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), a Controladoria Geral da União (CGU), organiza e disponibiliza dados mantidos desde 2004 sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal, que são considerados “expulsos”, ou seja, punidos com demissão, destituição ou cassação de aposentadoria. Entre 2003 e 2019 (dados consolidados até o mês de julho) foram contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Dessas expulsões, 64% deveram-se a atos relacionados a corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% dividiram-se entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

A Administração Pública Federal também reúne outro abrangente leque de legislações adicionais para questões relacionadas à ética, à conduta e ao conflito de interesses de servidores públicos, tais como: Lei de Improbidade Administrativa, de aplicação exclusiva pelo Poder Judiciário (Lei 8.429/1992); Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994); Código de Conduta da Alta Administração Federal; Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo (Decreto 6.029/2007); Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013).

Uma coisa é aperfeiçoar os instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e sempre será bem-vindo; outra bem diferente é sob os mantras do ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade sujeitar o servidor a demissões por subjetividade das chefias e arbítrio dos governantes.

Quinta falácia: o dinheiro do governo acabou

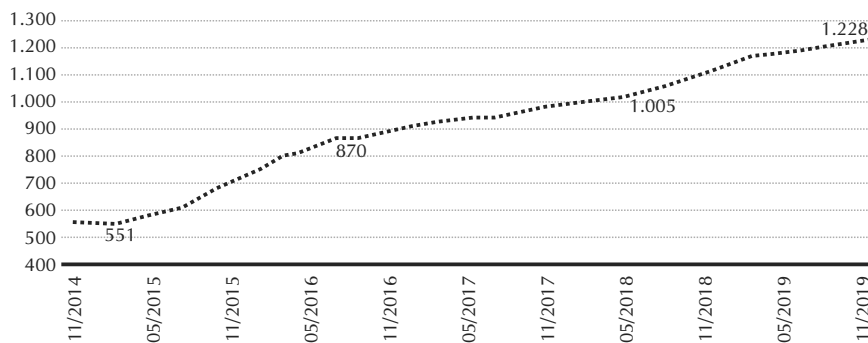
As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e cidadão, devem operar segundo o preceito de orçamento sempre equilibrado ou superavitário. Se não agirem assim, governo e famílias, em algum momento “o dinheiro acaba”.

Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem absolutamente equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar/reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo mesmo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central.

A equiparação entre o setor público e o indivíduo é uma enorme falácia, mas sua consequência é apresentar como inescapáveis as políticas que se pretende defender, que em verdade de inevitáveis não possuem nada.

Como pode o dinheiro ter acabado se o governo federal conta em caixa com cerca de 1,2 trilhão de reais, volume esse que não para de crescer precisamente após a emergência de déficits primários?

Gráfico 4: Conta Única do Governo Federal (média 12 meses, em R\$ bilhões)



Fonte: BCB

Já o governo central, que inclui o Banco Central, além de mais de 1 trilhão de reais em caixa, ainda possui 357 bilhões de dólares em reservas internacionais (posição de dezembro de 2019), o equivalente a outros 1,5 trilhão de reais em direitos a receber da maior economia do mundo, os EUA, ou seja, o governo central brasileiro é credor do governo norte-americano.

É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são autoimpostas pela legislação que sempre se pode alterar, como no caso da LDO, que fixa a meta de primário anualmente, ou do teto constitucional de gastos que precisará ser flexibilizado sob pena de deixarmos de pagar aposentadorias, salários e paralisarmos completamente a máquina, ou da chamada “regra de ouro” que, a propósito, já foi alterada em 2019 para que o “dinheiro não acabasse” para o Bolsa Família, benefícios aos idosos e outras despesas correntes.

Sexta falácia: as Reformas da Previdência, Administrativa e Microeconômicas vão recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego

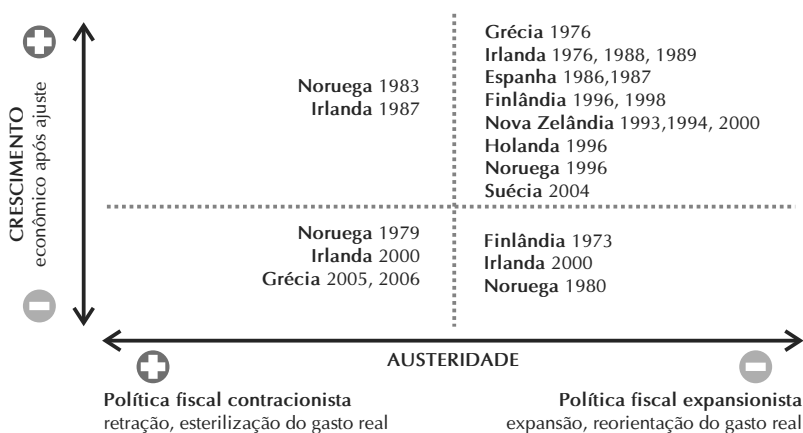
Desde a eclosão da crise em 2015, as reformas da previdência e administrativa vêm sendo consideradas fundamentais, ao lado da implantação do teto de gastos e da “quebra” dos pisos mínimos em saúde e educação, para reduzir despesas públicas, aumentar a confiança do mercado na solvência da dívida pública, reduzir juros, estimular o investimento privado e restaurar o crescimento. A reforma trabalhista aprovada em 2017, as privatizações, a abertura do pré-sal a investidores estrangeiros e outras iniciativas *market friendly* melhorariam o ambiente de negócios reforçando a retomada da produção, da renda e do emprego.

A proposição de uma relação positiva entre austeridade, confiança dos investidores e crescimento econômico não é exclusiva da experiência brasileira recente. Boa parte da Europa, na sequência da crise do euro no início da década, implementou reformas orientadas para o mercado e políticas contracionistas. A diferença em relação ao Brasil é que por lá a austeridade foi imposta de fora para dentro, uma vez que na união monetária os países abrem mão da gestão da moeda e da dívida tornando-se dependentes de de-

cisões do bloco. Por aqui, onde temos moeda própria e reservas internacionais em abundância, caminhamos por decisão própria na direção dos cortes de direitos sociais e de despesas.

Em verdade, cada vez mais vão se avolumando opiniões e evidências contrárias à ideia de que cortes de despesas públicas num contexto recessivo gerem recuperação. Na teoria, questiona-se, cortes de gastos públicos em momentos depressivos podem muito bem aprofundar a crise ao prejudicarem o emprego, a renda das famílias e a demanda das empresas. E as estatísticas disponíveis mostram que, em geral, os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente das situações de crise. Já na direção oposta, países que adotaram políticas econômicas que combinaram virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguiram mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido do crescimento mais elevado e sustentável.

Quadro 1: Relação entre ajuste fiscal e crescimento econômico após ajuste



Fonte: ALESINA & ARDAGAMA (2010), apud ROSSI, DWECK & ARANTES (2018, p. 23).

No Brasil, os resultados da austeridade e da redução de direitos praticados desde fins de 2015 não são nada auspiciosos. À semiestagnação da economia brasileira, soma-se o aumento da desigualdade da renda por 17 trimestres consecutivos (FGV, 2019) e a iminente volta do país ao mapa global da fome.

Nada assegura que reformas da previdência e administrativa centradas na redução de direitos, arrocho salarial e em demissões melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a semiestagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Contraponto à guisa de conclusão: república e democracia x neoliberalismo

A Reforma Administrativa neoliberal do governo Bolsonaro centra-se na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, carecendo de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas das próprias finanças públicas.

Como contraponto, é possível conceber uma Reforma Administrativa de índole republicana e democrática, voltada tanto para um serviço público de qualidade como ao próprio desenvolvimento nacional em suas múltiplas dimensões (geopolítica, econômica, social e ambiental).

Desse outro registro, orientado pelo interesse público e impessoalidade, pelo controle e participação sociais nas políticas públicas, além da previsibilidade e continuidade da prestação e provisão de bens e serviços públicos à população, emergem fundamentos completamente distintos dos neoliberais para uma reforma do RH, como procuramos evidenciar no quadro abaixo.

Quadro 2: Reforma do RH republicana e democrática x neoliberalismo

Reforma republicana e democrática	Reforma neoliberal
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão
Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional
Cooperação interpessoal e intra/interorganizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/interorganizacional
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Mais amplamente, recuperar as capacidades estatais de planejamento, fomentar a participação social no ciclo de políticas públicas, ampliar a transparência dos processos decisórios, aperfeiçoar o cotidiano da gestão pública com ênfase em sinergias e cooperação e não descuidar da profissionalização/capacitação/valorização permanentes da ocupação no serviço público conformam diretrizes para a Administração conectadas a um outro Estado e a outro projeto de desenvolvimento, inclusivo/soberano/democrático com valorização da diversidade.

Nada mais distante da agenda e perspectivas do governo brasileiro neste momento.

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem*. Banco Mundial, 2019.
- CERQUEIRA, B. S. O dinheiro não acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos. *Congresso em Foco*, 8 set. 2019.
- COSTA, A.C.A., FRAGA, A. & SUNDFELD, C.A. *A reforma do RH do Governo Federal*. Oliver Wyman, 2019.
- DWECK, E., MELLO, G., BRAGA, J. & ROSSI, P. Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso. *Folha de São Paulo*, 14 set. 2019.
- FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO. *Reforma Administrativa do Governo Federal: contorno, mitos e alternativas*. Brasília: FONACATE, 2019.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *World Economic Database, abr. 2019*. Washington: FMI, 2019.
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. *NBER Working Paper*, Cambridge, EUA, n. 3372, 1990.
- INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). *Relatório de acompanhamento fiscal n. 23*. Brasília: Senado Federal, dez. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeção da população do Brasil e das unidades da federação*. Rio de Janeiro: IBGE.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas do Estado brasileiro*. Brasília: IPEA, 2018.
- LISBOA, M., MENDES, M. & GAZZANO, M. Por que o governo deve cortar gastos para o país crescer. *Folha de São Paulo*, 8 set. 2019.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA (vários anos) *Relatório de avaliação do PPA*. Brasília: Ministério da Economia, vários anos.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). *Transição de governo 2018-2019*. Brasília: MPDG, 2018.

- MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.
- PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL). *O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo*. PSL, 2018.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Carga tributária no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.
- ROSSI, P., DWECK, E. & ARANTES, F. Economia política da austeridade. In.: ROSSI, P., DWECK, E. & OLIVEIRA, A.L.M. (org.) *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- ROSSI, P., DWECK, E. & OLIVEIRA, A.L.M. (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). *Resultado do Tesouro Nacional*, dez. 2018. Brasília: STN, 2018.

Reforma tributária para enfrentar a desigualdade social¹

*Eduardo Fagnani*²

No Brasil, Reforma Tributária virou sinônimo de “simplificação” da tributação do consumo. Tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que caminham nesse sentido: a PEC 45/2019 (Câmara dos Deputados) e a PEC 110/2019 (Senado).

A redução da complexidade do sistema de impostos é tarefa necessária. Entretanto, num país desigual como o Brasil, apenas “simplificar” é inaceitável, por duas razões. Em primeiro lugar, porque não se enfrenta o vergonhoso caráter regressivo do sistema que se percebe na elevada tributação do consumo (que penaliza os mais pobres) e na reduzida tributação da renda e do patrimônio (que favorece os mais ricos).

Em segundo lugar, a “simplificação” pode vir a solapar o financiamento do Estado social brasileiro, que é um dos principais mecanismos de redistribuição de renda do país. Isso pode ocorrer, porque diversas contribuições sociais, constitucionalmente vinculadas ao financiamento da Educação e da Seguri-

¹ Trata-se da proposta consolidada pelos partidos da oposição que tramita no Congresso Nacional brasileiro [N.E.: março.2020].

² Professor colaborador do Instituto de Economia da UNICAMP, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT) e membro da Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia (ABED).

dade Social (Previdência Social, Assistência Social, Saúde e Programa Seguro-desemprego), seriam substituídas por novo tributo, sem qualquer vinculação constitucional de receitas para essas áreas.

Assim, a “simplificação” é necessária, mas não pode funcionar como “samba de uma nota só” e tampouco obscurecer o propósito velado dos detentores da riqueza, de continuar a manter o ônus da tributação sobre os ombros dos consumidores e das classes menos favorecidas da sociedade, excluindo de sua incidência, ou onerando apenas camaradamente, as altas rendas e o patrimônio.

A proposta consolidada pelos partidos da oposição

Diante desse quadro, os partidos da oposição, com o apoio dos governadores do Consórcio Nordeste, apresentaram proposta alternativa que tramita no Congresso Nacional. Trata-se da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável”, consolidada pela Emenda na Comissão (EMC) 178/2019 da PEC 45/2019, de iniciativa das bancadas do PT, PC do B, PDT, PSB, PSOL e Rede na Câmara dos Deputados, que recebeu a assinatura de mais de 200 parlamentares.

Poucos sabem da existência dessa proposta, porque a grande imprensa sonega essa informação e reduz o debate unicamente às propostas de “simplificação” fomentadas pelos detentores da riqueza.

Muito além da “simplificação”

A EMC 178/2019 parte do pressuposto segundo o qual “simplificar” é necessário, mas insuficiente. A Reforma Tributária também deve, necessariamente, corrigir a injustiça tributária. Aponta para a necessidade de, mantendo-se inalterada a carga tributária, redistribuir as bases de incidência dos tributos, reduzindo os que recaem sobre o consumo e ampliando os que recaem sobre a renda e o patrimônio.

O combate às desigualdades também não pode prescindir do Estado social. Como amplamente demonstrado pela literatura especializada, a queda da desigualdade requer tanto um sistema tributário progressivo quanto maiores gastos públicos no campo social. Assim, as fontes de financiamento do Estado social devem ser preservadas e modificadas, procurando-se ampliar a sua pro-

gressividade (pela extinção das fontes que incidem sobre o consumo e criação de fontes que incidam sobre a renda e o patrimônio).

Os partidos da oposição entendem que também é fundamentalmente necessário restaurar os alicerces do equilíbrio federativo, com a redefinição dos campos de competência, da distribuição de encargos entre as esferas da Federação e a revisão do sistema de transferências e de partilha dos impostos.

Tampouco se pode desconsiderar a questão ambiental, pois com o avanço do debate sobre os limites do crescimento, particularmente a partir dos anos 1970, o tema da tributação ambiental ganhou expressão nos debates internacionais, mas permanece ausente no Brasil.

A Reforma Tributária também deve aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional. Nesse caso, é preciso, especialmente, devolver aos Estados o poder de decidir sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados, mediante o imposto de exportações.

Por fim, a EMC 178/2019 assinala que a reforma não pode prescindir de ações que corrijam dois mecanismos que historicamente transferem renda, das camadas mais pobres para as camadas de maior renda da sociedade: as isenções fiscais e a sonegação.

É preciso alterar o caráter regressivo da tributação

A tributação brasileira está na contramão dos países capitalistas relativamente menos desiguais. Ela é regressiva, porque incide sobre o consumo e não sobre a renda e a propriedade. No Brasil, em 2015, a participação relativa do Imposto sobre a Renda na arrecadação total (18,3%) era quase a metade da média dos países da OCDE (34,1%). Em conjunto, renda e patrimônio participavam com 22,7%, no Brasil, e 39,6%, em média, na OCDE. Em alguns países essa participação é próxima de 50%, chegando a 67,2% na Dinamarca. Em contrapartida, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo é bem maior no Brasil (49,7%) do que na OCDE (32,4%, em média) (Tabela 1).

O fato é que temos a segunda maior carga tributária que incide sobre o consumo no mundo (perdemos apenas para o Chile) que é repassada aos preços das mercadorias e captura proporção maior da renda dos pobres e parcela menor da renda dos ricos.

Tabela 1: Composição da carga tributária, por bases de incidência (em %) OCDE e Brasil – 2015

Países	Renda	Patrimônio	Consumo	Outros	Total	Carga tributária (% PIB)
Alemanha	31,2	2,9	27,8	38,1	100,0	37,1
Bélgica	35,7	7,8	23,8	32,7	100,0	44,8
Chile	36,4	4,4	54,1	5,1	100,0	20,5
Coreia do Sul	30,3	12,4	28,0	29,3	100,0	25,2
Dinamarca	63,1	4,1	31,6	1,2	100,0	45,9
Espanha	28,3	7,7	29,7	34,3	100,0	33,8
Estados Unidos	49,1	10,3	17,0	23,6	100,0	26,2
França	23,5	9,0	24,3	43,2	100,0	45,2
Holanda	27,7	3,8	29,6	38,9	100,0	37,4
Irlanda	43,0	6,4	32,6	18,0	100,0	23,1
Itália	31,8	6,5	27,3	34,4	100,0	43,3
Japão	31,2	8,2	21,0	39,6	100,0	30,7
Noruega	39,4	2,9	30,4	27,3	100,0	38,3
Portugal	30,2	3,7	38,4	27,7	100,0	34,6
Reino Unido	35,3	12,6	32,9	19,2	100,0	32,5
Suécia	35,9	2,4	28,1	33,6	100,0	43,3
Turquia	20,3	4,9	44,3	30,5	100,0	25,1
Média OCDE	34,1	5,5	32,4	28,0	100,0	34,0
Brasil (1)	18,3	4,4	49,7	27,6	100,0	32,6

Autor: OLIVEIRA, Fabrício A. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez; In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Fontes: OCDE: Revenue Statistics Comparative Tables. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode;> Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros.

Nota: (1) Carga Tributária de 2015, RFB.

Reduzidas alíquotas máximas do Imposto de Renda da Pessoa Física

O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é o tributo que melhor escancara as distorções da nossa tributação. Na média dos países integrantes da OCDE, o IRPF representa 8,5% do PIB; no Brasil, apenas 2,4% do PIB.

Em parte, isso ocorre porque a alíquota máxima do IRPF praticada (27,5%) no Brasil é bem inferior à da média da OCDE (43,5%). Em 2015, nos países da OCDE, a alíquota máxima do IRPF permanecia em níveis iguais ou superiores a 50,0% em muitas nações como a Bélgica (50,0%), Holanda (52,0%), Suécia (57,0%), Dinamarca (53,5%), Japão (50,8%); e entre 40% e 50% para nações como a Alemanha (45,0%), França (45,0%), Itália (43,0%), Noruega (47,2%), Portugal (48,0%) e Reino Unido (45,0%), sendo de 39,6% nos Estados Unidos (Tabela 2).

Tabela 2: Evolução das alíquotas do imposto de renda da pessoa física (em %) países selecionados – 2015

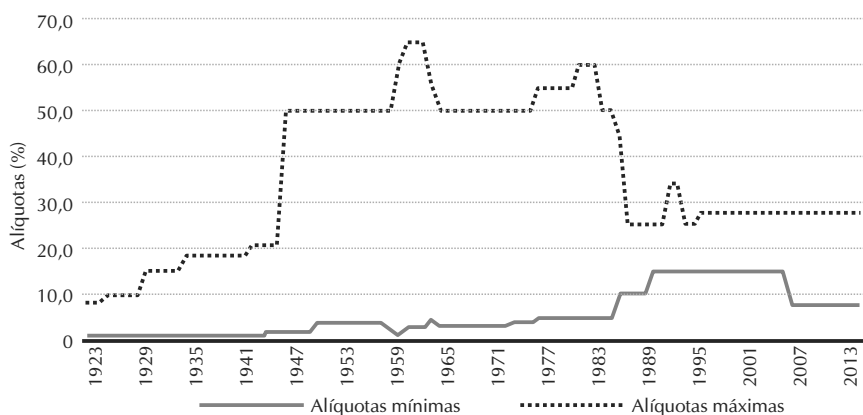
Países	2015 (%)	Países	2015 (%)
Desenvolvidos		Emergentes e América Latina	
Alemanha	45,0	Argentina	35,0
Bélgica	50,0	BRASIL	27,5
Dinamarca	53,4	Chile	40,0
Estados Unidos	39,6	China	45,0
Espanha	47,0	Colômbia	33,0
França	45,0	Índia	34,0
Holanda	52,0	México	35,0
Itália	43,0	Nicarágua	30,0
Japão	50,8	Peru	30,0
Noruega	47,2	Turquia	35,0
Portugal	48,0	Uruguai	30,0
Suécia	57,0	Venezuela	34,0
Reino Unido	45,0	Média OCDE	41,0

Autor: OLIVEIRA, Fabrício A. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez; In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP; FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/> Fonte: Elaborado pelo autor com base em: KPMG. *Global Tax Rate Survey*, vários anos.

É importante sublinhar que, entre 1962 e 1964, a alíquota máxima do IRPF, no Brasil, atingiu 65%; entre 1945 e 1980, ela esteve próxima a 50%; em 1988, que era de 45%, foi rebaixada para 25%; e, desde 1998, permanece em 27,5% (Figura 3).

A atual configuração do IRPF, além de injusta e disfuncional à distribuição de renda e ao desenvolvimento econômico, viola o princípio estabelecido na Constituição Federal, que prevê que o Imposto sobre a Renda deve ser “informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade”, ou seja, deve incidir sobre todas as rendas, de todas as pessoas e, em proporção mais elevada, dos que possuem maior capacidade contributiva.

Figura 3: Alíquotas mínimas e máximas do IRPF. BRASIL – 1923-2017



Fonte: Nóbrega (2014) e Receita Federal. INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal.

In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Isenção tributária das classes de alta renda

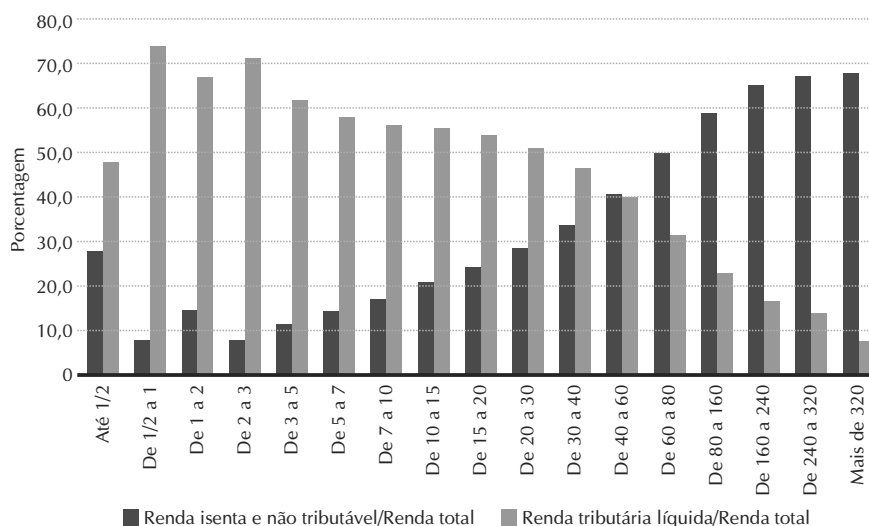
Observe-se que há diversos dispositivos que desoneram as rendas do capital. A isenção da tributação de lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, vigente a partir de 1996, é um deles. Esta isenção alcançou, inclusive, os rendimentos remetidos para o exterior, aos sócios e acionistas estrangeiros, independentemente de serem pessoas físicas ou jurídicas.³ Por conta desses

³ A lei 9.249 foi aprovada em 1995 e prevê, em seu artigo 10: “Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de

dispositivos, quem ganha mais de 240 salários mínimos (SM) mensais, por exemplo, tem mais de 70% dos seus rendimentos não tributados (Figura 4).

Figura 4: Imposto de renda da pessoa física (IRPF)

Em % da renda isenta e não tributável (isentos) na renda total declarada (RT). Em % da renda tributária líquida (RTL) na renda total declarada (RT). (Por faixas de rendimentos totais em salários-mínimos mensais), Brasil – 2016



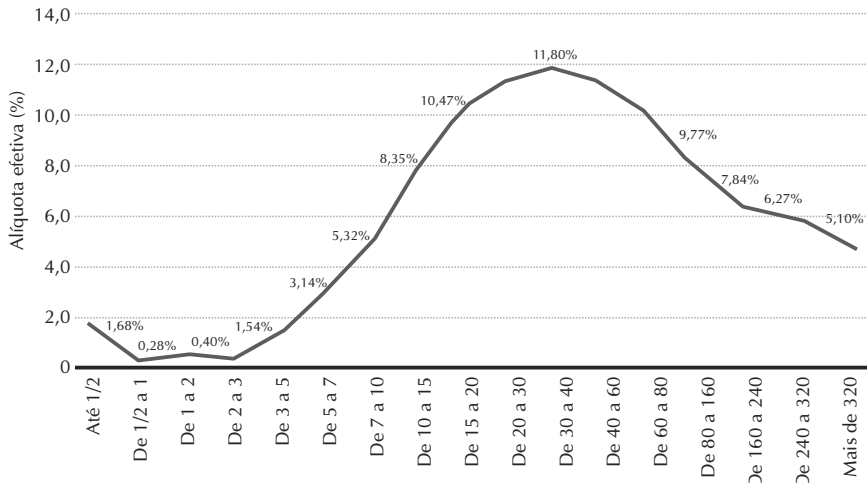
Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores. INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22.
<http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Alíquotas efetivas regressivas

O desrespeito à Constituição também se manifesta pelo fato de que, diante da desoneração da tributação dos ricos, a alíquota efetiva média do IRPF (alíquota legal menos isenções tributárias) daqueles que recebem acima de 320 SM mensais, por exemplo, é de apenas 5,1%, um patamar muito próximo da alíquota efetiva daqueles que recebem pouco mais de 7 SM mensais (Figura 5).

cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no país ou no exterior”.

Figura 5: Alíquota efetiva média do IRPF
Por faixa de renda em salários-mínimos mensais. Brasil – 2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores. INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Poucas empresas estão sujeitas a tributação direta

No caso da tributação sobre a renda das pessoas jurídicas, dados da Receita Federal (2013) indicam que apenas 3,1% das empresas eram tributadas pelo regime do Lucro Real, e somente este pequeno grupo estaria sujeito à tributação direta. Note-se que este pequeno grupo de empresas contribuiu com mais de 78% da arrecadação total do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O IRPJ e a CSLL das empresas optantes do Lucro Presumido são diretamente transferidos para o consumo por serem calculados sobre o faturamento, não sobre o lucro efetivamente apurado. A modalidade de tributação pelo Lucro Presumido fere o princípio da isonomia, dado que empresas com distintas margens de lucro podem ser tributadas na mesma medida, enquanto empresas com lucros semelhantes podem ser tributadas desigualmente.

Tributação do patrimônio

Outra anomalia do sistema tributário é a baixa tributação do patrimônio, na comparação internacional. É emblemático que o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi aprovado pela Constituição Federal de 1988, mas não foi regulamentado; o Imposto Sobre Propriedade de Veículos (IPVA) não incide sobre aeronaves e embarcações; a alíquota máxima (8%) legalmente autorizada para o Imposto Sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD) é muito inferior às praticadas por países da OCDE, as quais, frequentemente, podem ultrapassar o patamar de 30%. Além de reduzida na comparação internacional, em 2017, apenas 10 unidades da Federação aplicavam alíquotas do ITCMD de 8%; 11 aplicavam alíquotas iguais ou inferiores a 4%; e seis aplicavam alíquotas máximas de 5% e 6%; e a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) representou 0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal; o valor médio do ITR arrecadado foi de 236 reais variando entre 29 reais e 60 centavos (pequenas propriedades) a 2.151 reais e 60 centavos (grandes propriedades).

Justiça fiscal é possível

Dois estudos organizados pela ANFIP e pela FENAFISCO serviram de ponto de partida para a elaboração da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável”. O primeiro apresenta amplo diagnóstico sobre a totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira.⁴ O segundo faz propostas para mudar, apresentando estimativas e simulações de impactos financeiros das medidas sugeridas.⁵ Conclui-se que, do ponto de vista técnico, não há nenhuma limitação para a justiça fiscal no Brasil: “É tecnicamente possível que o Brasil tenha

⁴ FAGNANI, E. (org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>>. Acesso: 05 jun. 2020.

⁵ Idem. *A Reforma Tributária Necessária: Justiça Fiscal é Possível: Subsídios para o Debate Democrático sobre o Novo Desenho da Tributação Brasileira*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 152 p. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Livro_completo.pdf>. Acesso: 05 jun. 2020.

sistema tributário mais justo e alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e o Estado Social inaugurado pela Constituição de 1988”.

Tributação progressiva é possível

As simulações mostram que é tecnicamente possível quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda e do patrimônio de 472 bilhões de reais, para 830 bilhões de reais (incremento de 357 bilhões de reais); e, em contrapartida, reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos, em 310 bilhões de reais (Figura 6).

Figura 6: Aumento da progressividade pela mudança da base de incidência: situação atual e situação proposta. Em milhões de reais. Valores de 2015 e estimativas

Base de incidência	Atual	Proposta	Diferença
Renda (1)	352.305,41	606.084,14	253.778,73
Patrimônio	85.696,86	158.699,55	73.002,69
Transações Financeiras	34.686,30	65.380,84	30.694,54
Total	472.688,57	830.164,53	357.475,96
Bens e Serviços	957.923,80	726.126,34	-231.797,46
Folha de Salários	482.003,11	403.263,25	-78.739,86
Total	1.439.926,91	1.129.389,59	-310.537,32
Outros	15.567,38	15.567,38	0
TOTAL	1.912.615,48	1.959.554,12	46.938,64

Nota (1) Inclui a o acréscimo de arrecadação na rubrica de Imposto de Renda Retido na Fonte – Não Residentes de, pelo menos, 0,12% do PIB, aproximadamente 6,9 bilhões de reais.

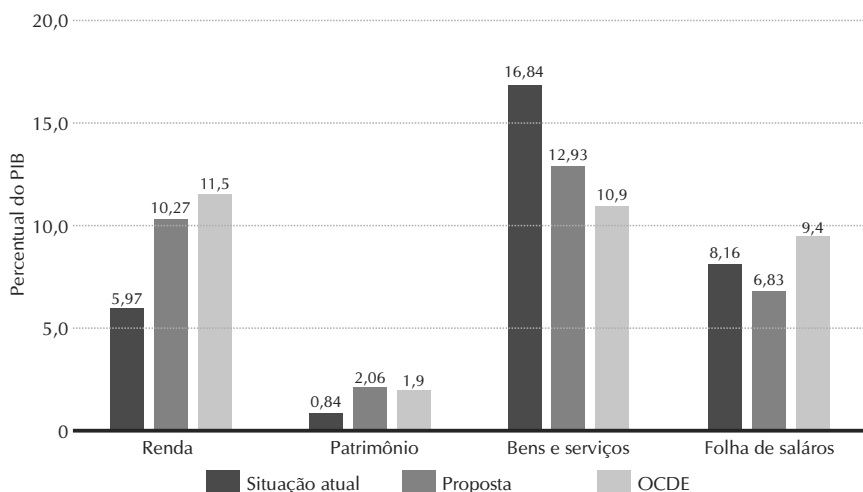
Ter parâmetros próximos da OCDE é possível

Os estudos mostram que é possível aproximar a tributação brasileira da média dos países que compõem a OCDE:⁶ a tributação da renda pode subir

⁶ Para efeitos de comparação, adotou-se o mesmo critério da OCDE, que considera o imposto incidente sobre veículos automotores como tributo que incide sobre o consumo (ao contrário do Brasil que considera o IPVA como tributo sobre o patrimônio).

de 5,97% do PIB para 10,27% do PIB, um patamar próximo da média da OCDE (11,5% do PIB); a tributação do patrimônio pode passar de 0,84% para 2,06% do PIB, ficando ligeiramente acima da média da OCDE (1,90% do PIB), mas distante de diversos países, como os EUA (10,3%) e o Reino Unido (12,6%), por exemplo; a tributação do consumo pode declinar de 16,84% para 12,93% do PIB, um pouco acima da média da OCDE (10,90% do PIB) (Figura 7).

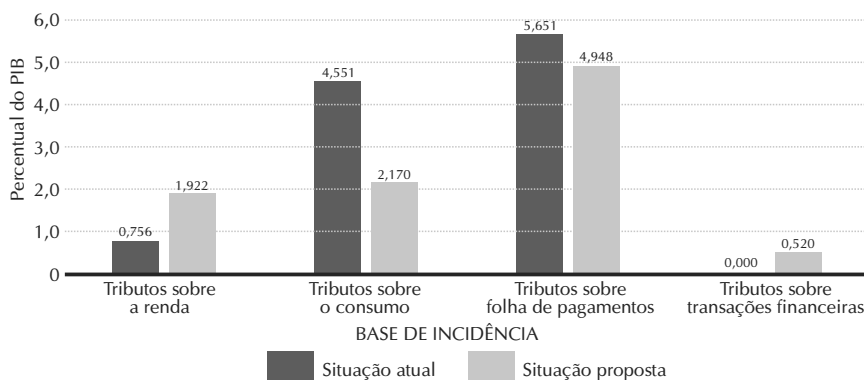
Figura 7: Incidência da tributação em % do PIB. Comparativo da situação atual, situação proposta e média da OCDE. Valores de 2015



Fortalecer o Estado social de 1988 é possível

As simulações também apontam que é tecnicamente exequível preservar as bases de financiamento da Seguridade Social, ampliando-se a sua progressividade, mediante a elevação das receitas que incidem sobre a renda (de 0,75% para 1,92% do PIB) e sobre as transações financeiras (de zero para 0,52% do PIB) e a redução das que gravam o consumo (de 4,55% para 2,17% do PIB) e a folha de pagamentos (de 5,65%, para 4,94% do PIB) (Figura 8).

Figura 8: financiamento da seguridade social: situação atual e situação proposta. Em % do PIB. Valores de 2015 e estimados



Fortalecer o Federalismo Fiscal é possível

Também é possível assegurar competência tributária plena aos entes federativos. As simulações de redistribuição das bases de incidência da tributação indicam que a participação dos entes federados na arrecadação total ficou pouco alterada: a União teria uma leve redução de receitas; e os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam ligeira elevação.

Reduzir a desigualdade da renda é possível

O estudo demonstra que, com as mudanças propostas, o sistema tributário brasileiro deixaria de ser regressivo e passaria a ser progressivo, pois a desigualdade da renda cai mesmo após a tributação indireta; atualmente, ela aumenta.

Em suma, é tecnicamente possível: combater a injustiça fiscal (ampliando a tributação sobre a renda e o patrimônio e reduzindo, em igual proporção, a tributação sobre o consumo e sobre a folha de pagamentos); reduzir e simplificar a tributação do consumo; fortalecer o pacto federativo; e preservar o financiamento da Seguridade Social e da Educação, tornando-as menos regressivas (pela substituição de fontes que incidem sobre o consumo e a folha por fontes que incidem sobre a renda e o patrimônio).

Esses núcleos prioritários da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” são desconsiderados, por completo, pelas demais propostas de reforma que tramitam no Congresso Nacional (PEC 45/2019 e PEC 110/2019), o que é inaceitável. O único foco das demais propostas em tramitação é, em todos aqueles os casos, “simplificar” a tributação do consumo.

Premissas orientadoras da “reforma tributária solidária, justa e sustentável” e propostas de mudança

A Emenda na Comissão 178/2019 da PEC 45/2019 parte do pressuposto de que para que se enfrente o conjunto das anomalias da tributação brasileira são necessárias mudanças estruturais pautadas por oito premissas.⁷ Mais especificamente, a reforma do sistema tributário brasileiro deve:

1. Ser pensada na perspectiva do desenvolvimento nacional.
2. Avançar no sentido de promover a progressividade do sistema tributário brasileiro, pela ampliação da tributação que incide sobre a renda e o patrimônio.
3. Estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de bem-estar social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promotor do desenvolvimento nacional.
4. Considerar a questão ambiental.
5. Aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional.
6. Avançar no sentido de promover a progressividade do sistema tributário brasileiro, mediante a redução e a “simplificação” da tributação que incide sobre o consumo (bens e serviços e folha de pagamentos).
7. Preservar e fortalecer as bases do equilíbrio federativo.
8. Fomentar ações que resultem no aumento das receitas, sem aumentar impostos: revisão das isenções fiscais e fortalecimento da administração tributária para o combate à sonegação.

A seguir, apresentam-se mais detalhadamente essas premissas, bem como as principais propostas de mudança a elas associadas.

⁷ O detalhamento dessas premissas encontra-se em: FAGNANI, E. (org.) *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*.

A reforma do sistema tributário deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento (premissa 1)

Os 2.153 bilionários do mundo têm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas (60% da população mundial). É o que revela o novo relatório da Oxfam,⁸ segundo o qual, os 22 homens mais ricos do mundo têm mais riqueza do que todas as mulheres da África. Segundo o estudo, se o 1% mais rico do mundo pagasse uma taxa extra de 0,5% sobre sua riqueza ao longo dos próximos dez anos, seria possível criar 117 milhões de empregos em Educação, Saúde e assistência para idosos.

Diante desse quadro, nos últimos anos a visão de que a desigualdade é prejudicial para o crescimento e para a eficiência da economia passou a ser respaldada por importantes atores globais. O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) mudou sua postura em meio a evidências da correlação entre o baixo crescimento econômico e a concentração global da riqueza. Em 2015, diante da “explosão da desigualdade”, Christine Lagarde,⁹ então diretora-geral do FMI, afirmou que a desigualdade de renda é o principal fator que limita a eficiência econômica. Para ela, “reduzir a desigualdade excessiva (...) não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico”. Outros especialistas do FMI¹⁰ ressaltam que a desigualdade excessiva de renda desestimula o investimento, inibe a taxa de crescimento econômico e, com o tempo, torna o crescimento menos sustentável.

Em 2020, a atual diretora-gerente do FMI afirmou que a tributação progressiva é mecanismo eficaz para enfrentar a questão da desigualdade da renda que se tornou “um dos desafios mais complexos e irritantes na economia global”. Segundo Kristalina Georgieva, “aumentar o imposto de renda sobre os

⁸ “Tempo de Cuidar – O trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade”. Oxfam Internacional. 2020. Disponível em: <https://oxfam.org.br/noticias/bilionarios-do-mundo-tem-mais-riqueza-do-que-60-da-populacao-mundial/?fbclid=IwAR3nrv2xe4Qp6SG6QFUM8axNaRngvX_wCKR7zCc4Anik8M-OcKglJRRfnl2o>. Acesso: 05 jun. 2020.

⁹ “Erguer os Pequenos Barcos”. Por Christine Lagarde, Diretora-Geral, FMI. Discurso nas Grandes Conférences Catholiques. Bruxelas, 17 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf>>. Acesso: 05 jun. 2020.

¹⁰ BERG, Andrew G e OSTRY Jonathan D. Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? IMF Discussion Note. International Monetary Fund. April 8, 2011. SDN/11/08. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>>. Acesso: 05 jun. 2020.

ricos ajudará a diminuir o fosso crescente entre ricos e pobres e pode ser feito sem prejudicar o crescimento”. Para ela, “a tributação progressiva é um componente essencial da política fiscal eficaz. No topo da distribuição de renda, nossa pesquisa mostra que as taxas marginais de impostos podem ser aumentadas sem sacrificar o crescimento econômico”¹¹. A dirigente do FMI também reconheceu que as políticas de gastos sociais são cada vez mais relevantes no combate à desigualdade. “Quando bem feitas, elas podem desempenhar um papel fundamental para mitigar a desigualdade de renda e seus efeitos prejudiciais sobre a desigualdade de oportunidade e coesão social”, afirmou.

O Brasil é o país mais desigual do mundo

No caso brasileiro, enfrentar a desigualdade é requisito para o desenvolvimento. “O Brasil é o país mais desigual do mundo”, aponta a Pesquisa Desigualdade Mundial – 2018, coordenada pelo economista francês Thomas Piketty. O pesquisador alerta que o Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico, superior à verificada no Catar, por exemplo. “Quase 30% da renda do Brasil está nas mãos de apenas 1% dos habitantes do país, a maior concentração do tipo no mundo”¹². Para Piketty, “o Brasil não voltará a crescer de forma sustentável enquanto não reduzir a desigualdade e a extrema concentração da renda no topo da pirâmide social”¹³.

A desigualdade de renda é o aspecto mais pungente das disparidades sociais brasileiras. Entretanto, há muitas outras assimetrias, que estão por toda a parte. Em pleno século XXI, o país não foi capaz, sequer, de enfrentar desigualdades históricas herdadas de mais de três séculos de escravidão.

¹¹ IMF boss says raise taxes on the rich to tackle inequality. *The Guardian*, 7/1/2020. Disponível em: < https://www.theguardian.com/business/2020/jan/07/imf-boss-says-raise-taxes-on-the-rich-to-tackle-inequality?CMP=share_btn_fb&fbclid=IwAR2LqIN02UOu_pWck-3FRN26KcH7RhJEj4da5i4SZ1GmzsGFXoq5GCG2Ks8A>. Acesso: 05 jun. 2020.

¹² Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico. *El País*, 14/12/2017. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html>. Acesso: 05 jun. 2020.

¹³ Brasil não cresce se não reduzir sua desigualdade, diz Thomas Piketty. *Folha de S.Paulo*, 29/9/2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1922435-brasil-nao-cresce-se-nao-reduzir-sua-desigualdade-diz-thomas-piketty.shtml>>. Acesso: 05 jun. 2020.

Além de desiguais somos heterogêneos

Mas, além de extremamente desiguais, somos extremamente heterogêneos. Estudos da Oxfam Brasil¹⁴ revelam, por exemplo, que o rendimento médio dos 50% mais pobres no Distrito Federal (1.059 reais) é mais de três vezes superior ao rendimento dos 50% mais pobres do Piauí (341 reais); e que a renda média dos 10% mais ricos em São Paulo (12.816 reais) é quase três vezes maior que a renda média dos 10% mais ricos no Maranhão (4.669 reais). Dados do PNUD mostram que mais de 65% dos municípios brasileiros têm Índice de Desenvolvimento Humano (IHU) semelhantes a países como Botswana, Iraque, Congo, Paquistão, Senegal e Etiópia, por exemplo.¹⁵

Reforma Tributária, desigualdade e desenvolvimento

A história econômica revela que o desenvolvimento das nações sempre decorreu de decisão política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos econômicos, dentre os quais a tributação ocupa papel central. Nos países capitalistas que obtiveram maior êxito relativo em seu processo de desenvolvimento, o sistema tributário tem caráter progressivo, que se manifesta na maior participação da tributação direta na carga tributária. Além disso, países capitalistas relativamente mais bem-sucedidos combinaram tributação progressiva com Estado de bem-estar social. A transferência da renda pela via tributária progressiva tornou-se requisito para o bom funcionamento desses regimes de bem-estar.

Nesse sentido, a Reforma Tributária progressiva e a preservação do Estado social de 1988 devem ocupar papel central num projeto de desenvolvimento do Brasil. Ao redistribuir renda, esses mecanismos ampliam os rendimentos das famílias, estimulam o consumo, fomentam o mercado interno, ampliam a demanda por bens e serviços, impulsionam o investimento privado – o que

¹⁴ OXFAM Brasil. *País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras – 2018*. São Paulo: Oxfam. 2019.

¹⁵ ANFIP e DIEESE (2017). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>>. Acesso: 05 jun. 2020.

gera lucro, investimento, renda, emprego e mais demanda agregada, realimentando esse círculo virtuoso. Da mesma forma, a progressividade, ao sustentar o financiamento dos investimentos na infraestrutura econômica e social, é peça chave para a expansão da oferta de serviços, a elevação da produtividade e a melhoria das condições de vida da população.

A reforma deve avançar no sentido de promover a progressividade, pela ampliação da tributação que incide sobre a renda e o patrimônio (premissa 2)

A reforma deve avançar no sentido de promover a progressividade do sistema de impostos, pela ampliação da tributação que incide sobre a renda, a propriedade e a riqueza, o que requer mudanças na tributação sobre a renda da pessoa física; na tributação sobre a renda da pessoa jurídica; em medidas relacionadas com a tributação internacional para combater a evasão, elisão e o uso dos paraísos fiscais; e na tributação sobre a propriedade e a riqueza.

Reforma do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)¹⁶

A Emenda na Comissão 178/2019 da PEC 45/2019 sugere três medidas principais para a reforma do IRPF:

1. Extinguir os diversos dispositivos legais criados em 1995 que isentam as altas rendas de tributação (com destaque para a isenção do imposto sobre as rendas provenientes dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas).
2. Implantação de nova tabela progressiva do IRPF, pela qual 38,5% dos declarantes ficariam isentos do IRPF (declarantes com renda até quatro salários mínimos, SM); 48,70% seriam desonerados (acima de quatro até 15 SM) e 10,02% manteriam a alíquota atual (acima de 15 a 40 SM). A tabela elevaria a tributação para apenas 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes: 1,42% (que recebem entre 40 e 60 SM mensais) seriam

¹⁶ Baseado em INTROINI, Paulo Gil et al. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. In: FAGNANI, E. (org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*.

onerados com a alíquota (35%), superior à atual (27,5%): e 1,31% (que recebem mais de 60 Salários-mínimos e acima de 320 SM mensais) (Figura 9). Estima-se que as medidas propostas tenham potencial de acréscimo de receitas da ordem de 157 bilhões de reais (dados de 2015).

Figura 9: Tabela de alíquotas progressivas do IRPF: Distribuição das alíquotas e potencial arrecadatório. Base 2015

Faixa de salário-mínimo mensal	Alíquota (%)	Quantidade de declarantes	% Do total de declarantes	Quantidade de declarantes (acumulado)	% De declarantes (Acumulado)
Até 1/2	0,00%	1.301.366	4,73%	1.301.366	4,73%
Mais de 1/2 a 1	0,00%	573.674	2,08%	1.875.040	6,81%
Mais de 1 a 2	0,00%	1.227.268	4,46%	3.102.308	11,27%
Mais de 2 a 3	0,00%	3.278.035	11,91%	6.380.343	23,19%
Mais de 3 a 4	0,00%	4.230.782	15,37%	10.611.125	38,56%
Mais de 4 a 5	7,50%	3.173.086	11,53%	13.784.211	50,09%
Mais de 5 a 7	7,50%	4.339.708	15,77%	18.123.919	65,86%
Mais de 7 a 10	15,00%	3.352.450	12,18%	21.476.369	78,04%
Mais de 10 a 15	22,50%	2.536.352	9,22%	24.012.721	87,26%
Mais de 15 a 20	27,50%	1.180.520	4,29%	25.193.241	91,55%
Mais de 20 a 30	27,50%	1.086.611	3,95%	26.279.852	95,50%
Mais de 30 a 40	27,50%	489.421	1,78%	26.769.273	97,28%
Mais de 40 a 60	35,00%	389.811	1,42%	27.159.084	98,69%
Mais de 60 a 80	40,00%	142.916	0,52%	27.302.000	99,21%
Mais de 80 a 160	40,00%	141.451	0,51%	27.443.451	99,73%
Mais de 160 a 240	40,00%	32.329	0,12%	27.475.780	99,84%
Mais de 240 a 320	40,00%	13.753	0,05%	27.489.533	99,89%
Mais de 320	40,00%	29.311	0,11%	27.518.844	100,00%
TOTAL		27.518.844	100%		

3. Criação da Contribuição social sobre altas rendas da pessoa física (CSPF) (ou Adicional de imposto sobre a renda de pessoa física), com alíquota de 7,5%, incidindo sobre a renda das pessoas físicas superior a 1,2 milhão de reais por ano (0,7% do total de declarantes do IRPF). A CSPF serve para compensar parcialmente a perda de receitas da Seguridade Social decorrentes da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS/PASEP), que incidem sobre o consumo, proposta pela EMC 178/2019 (ver premissa 3).

*Reforma da Tributação da Pessoa Jurídica*¹⁷

Nesse caso, destacam-se as seguintes recomendações:

1. Eliminação do regime de tributação pelo Lucro Presumido, exigindo-se que todas as empresas, exceto as enquadradas no Simples, sejam tributadas pelo regime de Lucro Real (IRPF e CSLL).
2. Com a eliminação do regime de Lucro Presumido, propõe-se a modulação das alíquotas da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL-Lucro Real), majorando-as nos setores que possuem elevada utilização de tecnologia, rotatividade da força de trabalho e lucratividade.
3. Revogação da isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, do benefício fiscal dos juros sobre o capital próprio (lei 9.249/95) e do incentivo fiscal da dedução da amortização do ágio pago pela empresa investidora (lei 9.532/97).
4. Redução do limite do faturamento anual de 4,8 milhões de reais para 2,4 milhões de reais para as empresas enquadradas no Simples (somente 5% das empresas do Simples têm faturamento superior a esse montante) e diminuição das alíquotas pela isenção da parcela referente ao IRPJ e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – Lucro Real).

*Combater a elisão e a evasão e restringir o uso de paraísos fiscais*¹⁸

De nada adiantará aperfeiçoar o IRPJ se não forem adotadas novas regras legais de combate à evasão e à elisão fiscal praticadas no comércio internacional de bens e serviços e que corroem as bases domésticas de tributação. O Brasil pode adotar medidas para restringir a utilização dos paraísos fiscais, com destaque para:

1. Proibir a aquisição governamental de bens e serviços de empresas que possuam subsidiárias localizadas em paraísos fiscais.

¹⁷ Baseado em HICKMANN, Clair e outros. Tributação da renda da pessoa jurídica: instrumento da guerra fiscal internacional ou do desenvolvimento? In: Idem, *ibidem*.

¹⁸ Consultar: HICKMANN, Clair. A reforma tributária no atual contexto internacional. In: Idem, *ibidem*.

2. Vedar a concessão de benefícios fiscais a empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais.
3. Não autorizar concessões públicas para empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais.
4. Exigir a retenção na fonte de imposto sobre a renda, sobre todos os pagamentos efetuados, inclusive remessa de lucros, a empresas ou pessoas localizadas em paraísos fiscais, com alíquotas superiores às praticadas para outros países.
5. Instituir Imposto sobre Exportação Especial, quando o adquirente da mercadoria ou serviço, direto ou indireto (com interposição de terceiros países), está localizado em paraíso fiscal, independentemente do destino final das mercadorias.

Tributação sobre o patrimônio

A progressividade do sistema tributário também requer a ampliação da tributação sobre a propriedade e a riqueza. Nesse sentido, recomendam-se cinco medidas principais:

1. Instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)¹⁹ incidente sobre o patrimônio líquido acima de 8.000 vezes a faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física.
2. Instituição de Imposto sobre Grandes Heranças, inspirado no modelo dos EUA (“*estate tax*” e “*inheritance tax*”), incidente sobre o patrimônio superior a 16 milhões de reais. A proposta prevê isenção no caso de doações para fundações destinadas a Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia.
3. Ampliar a progressividade do Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD), pela alteração da Resolução do Senado Federal 9/1992,

¹⁹ Consultar: CALIXTRE, A. A desconhecida desigualdade patrimonial e a urgência da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. In: FAGNANI, E. (org.) *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP; FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>>. Acesso: 05 jun. 2020. CARVALHO JR, P.H; PASSOS, L. O Imposto sobre Grandes Fortunas. In: FAGNANI, E. (org.) *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP; FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>>. Acesso: 05 jun. 2020.

aumentando a alíquota máxima de 8% para, pelo menos, 20%, conforme recomendação do CONSEFAZ (Consórcio Nacional de Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação).²⁰

4. Promover alterações no Imposto Territorial Rural (ITR), pautadas pela observância do princípio múltiplo da Função Social da Propriedade garantido pela Constituição de 1988 (Art. 5º e Art. 186).²¹ Propõe-se que o ITR seja progressivo conforme tamanho da propriedade; e regressivo conforme nível de utilização.
5. Promover alterações no Imposto Sobre Propriedade de Veículos (IPVA)²², ampliando-se a sua base de incidência para aeronaves e embarcações, mantendo-se o critério de diferenciação de imposto conforme tipo e uso, sendo que Lei Complementar definirá a sua destinação.

A reforma deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promotor do desenvolvimento nacional (premissa 3)²³

A redução das desigualdades requer tanto um sistema tributário progressivo, quanto maiores gastos públicos no campo social. Estudo realizado pelo FMI²⁴ sobre a ação da política fiscal (tributos, gastos e transferências sociais) sobre a renda dos indivíduos demonstra o papel central das transferências monetárias (Previdência e Assistência Social) e do gasto com Educação e Saúde na redução da desigualdade de renda. Em média, para um conjunto de países desenvolvidos, o coeficiente de Gini declina de 0,49 para 0,31 por conta da

²⁰ Consultar: CARVALHO JR, P.H. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). In: Idem, *ibidem*.

²¹ Consultar: FARIAS, F. G; SILVA, R. P; LEITE, A. Z. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). In: Idem, *ibidem*.

²² Consultar: CARVALHO JR, P.H. O Imposto sobre Propriedade de Veículos (IPVA). In: Idem, *ibidem*.

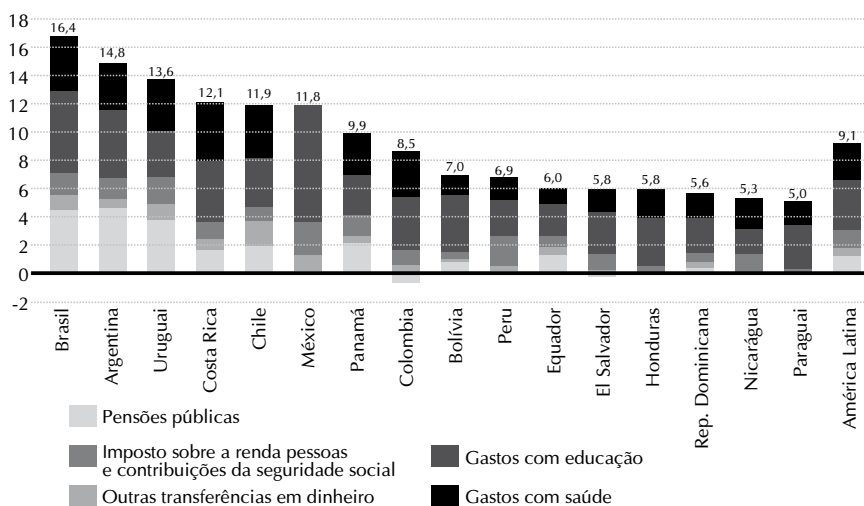
²³ Baseado em FAGNANI, E. TONNELLI VAZ, F; CASTRO, J.A. e MOREIRA, J. Reforma tributária e financiamento da política social. In: Idem, *ibidem*.

²⁴ FMI (2017) Fiscal monitor (October, 2017). *Tackling Inequality. World economic and financial surveys*. Washington, DC: International Monetary Fund

política fiscal, “sendo que, *aproximadamente, dois terços dessa redistribuição são alcançados pelos efeitos dos gastos sociais e das transferências monetárias, das quais, quase metade foi proporcionada pelos benefícios de aposentadoria e pensão*”.

Estudos sobre a ação da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)²⁵ indicam que o coeficiente de Gini declina de 0,51 para 0,42 na América Latina. Essa redução decorre, substancialmente, dos impactos das transferências sociais, dado que, em geral, a tributação é regressiva no continente. O Brasil apresenta o maior índice de redução da desigualdade de renda por efeito da política fiscal dentre os países da região (queda de 16,4 pontos do índice de Gini). O maior impacto redistributivo é o gasto com Educação, seguido pelos gastos com aposentadorias e pensões públicas e com a Saúde, potencializado, no Brasil, por possuir uma carga tributária relativamente mais elevada que os demais países (Figura 10).

Figura 10: Redução da desigualdade segundo instrumentos de política fiscal, em pontos percentuais do coeficiente de Gini. América Latina. Em torno de 2011



Fonte: CEPAL (2015:95)⁶⁰

²⁵ CEPAL (2015). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe – Dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tributação regressiva: os pobres financiam o Estado social

No Brasil, metade do gasto social é pago pelos seus próprios beneficiados: “56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do tesouro na forma de tributos e contribuições sociais” em função da tributação regressiva.²⁶ Assim, a progressividade na tributação é essencial para a redução das desigualdades, pois ela produz efeitos indiretos importantes no aumento da eficácia dos gastos sociais.

Efeitos multiplicadores do gasto social

Estudos do IPEA apontam que um incremento de 1% do PIB nos programas sociais eleva a renda das famílias em 1,85%, em média. Os efeitos multiplicadores do gasto social no crescimento da economia também são significativos: o choque de um aumento hipotético de 1% do PIB, em gastos sociais, acarretaria um multiplicador do PIB, de aproximadamente 1,37%.²⁷

Propostas para o financiamento do Estado social

Essas evidências nos fazem sublinhar que a preservação do Estado social de 1988 deve ser ponto crucial da Reforma Tributária brasileira, não se admitindo propostas de reforma que asfixiem e aniquilam as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas à Educação e Seguridade Social. Entretanto, simultaneamente, é preciso ampliar a progressividade dessa tributação, pela extinção de contribuições que incidem sobre o consumo, compensada pela criação de tributos que incidam sobre a renda e o patrimônio. Nesta perspectiva, propõe, especialmente:

1. Extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Lucro Presumido; da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS/PASEP).
2. Redução da Contribuição patronal sobre a folha de pagamentos e de “Outras Contribuições Previdenciárias”.
3. Para compensar a perda de receitas derivado da extinção das fontes de receita que incidem sobre o consumo, propõe-se a criação: da Contribui-

²⁶ CASTRO, J. A. Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico. In: Idem, *ibidem*.

²⁷ Idem, *ibidem*.

ção Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF) ou Adicional de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física); de um mecanismo de modulação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – Lucro Real); da Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA); e do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

4. Revogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retira 30% dos recursos destinados ao financiamento da Seguridade para outras finalidades.
5. Assegurar o atual padrão de financiamento da Educação, preservando-se todas as suas fontes fiscais vinculadas pela CF-1988 para os três níveis de governo, seguindo-se uma tradição introduzida pela Constituição de 1934. Com isso se visa a garantir a universalização do acesso à Educação em todos os níveis e a melhorar os indicadores, o que depende de maiores investimentos no sistema como um todo. Nesse sentido, propõe-se que 30% das receitas de arrecadação provenientes do Pré-sal serão direcionadas à Educação; e 50% dos recursos dos *royalties* distribuídos a estados e municípios serão aplicados em Educação. Recomenda-se ainda, o reestabelecimento do piso de gasto para a Educação, pela revogação do Art. 110 do ADCT da Emenda Constitucional 95; e o estabelecimento de prazo nas ADCT da Reforma Tributária para instituir novo FUNDEB permanente.
6. Assegurar recursos adicionais para a Saúde pela criação da CIDE-SAÚDE; a ser criada por Lei Complementar, com competência federal, ela incidirá sobre atividades de importação ou comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco, bebidas alcoólicas e outras definidas em lei (Art. 200 Parágrafo Único). Parcela desses recursos poderá ser aplicada para o reestabelecimento do piso da Saúde – revogando art. 110 do ADCT – EC 95 (Art. 15 – I).
7. Promover a constitucionalização do princípio de reajuste do salário mínimo acima da inflação até que atinja os preceitos constitucionais de sua finalidade, dados seus impactos sobre a renda das famílias e sobre as transferências dos programas sociais.

A Reforma Tributária deve considerar a questão ambiental (premissa 4)²⁸

Não se pode desconsiderar a questão ambiental, entendida aqui como expressão dos limites ecológicos do planeta associados ao padrão histórico de produção e consumo em escala global. Com o avanço do debate sobre os limites do crescimento, a questão ambiental passou a ganhar espaço no campo da política tributária, notadamente a partir dos anos 1990. É emblemático que, como parte da “Estratégia Europa 2020”, os países membros da União Europeia traçaram o objetivo de que até 2020, pelo menos 10% da arrecadação advenha de tributos ambientais. Os esforços serão consideráveis, pois, em 2014 essa participação relativa média era de 6,3% do total. Nesse sentido, a “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” propõe:

1. Extinção da CIDE-Combustíveis que seria substituída pela CIDE-AMBIENTAL, de competência da União, que incidirá sobre as atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, álcool combustível, atividades mineradoras de alto impacto e atividades fortemente poluidoras ou ambientalmente degradantes. Recomenda-se que dos recursos arrecadados, 35% sejam destinados para os estados e DF, e 35% para os municípios.
2. Parcela desses recursos poderá ser destinada para: projetos contemplados em observância aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável²⁹ e para Incentivos à produção de bioinsumos, produção, comercialização e industrialização de produtos orgânicos e agroecológicos.³⁰

²⁸ Consultar: LEITE, A. Z; e outros. Reforma tributária ambiental: perspectivas para o sistema tributário nacional. In: Idem, *ibidem*.

²⁹ Art. 43 § 2º; Art. 159 – Ic, CF.

³⁰ Art. 187 – I, CF.

A Reforma Tributária deve aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional (premissa 5)³¹

A Reforma Tributária deve devolver aos estados o poder de decisão sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados através do imposto de exportações. Essa medida viria a corrigir os prejuízos causados pela Lei Complementar 87/ 1996, denominada “Lei Kandir”, que extinguiu a cobrança do ICMS sobre a exportação dos produtos primários e semielaborados. Nesse sentido, propõe-se:

1. Implantação do Imposto sobre Exportação de produtos primários e semielaborados com alíquotas regressivas (em função do nível de processamento dos produtos) e progressivas (em função do crescimento dos preços de cotação internacional). Esta medida deve estar vinculada a um programa nacional de desenvolvimento ou de agregação de valor à produção nacional, podendo, o produto da sua arrecadação, ser utilizado exclusivamente para constituição de um Fundo de Investimentos.

A reforma deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela redução e “simplificação” da tributação que incide sobre o consumo (bens e serviços e folha de pagamentos) (premissa 6)³²

A tributação que incide sobre o consumo sempre teve centralidade na carga tributária brasileira. Entre 1946 e 1966, essa participação relativa cresceu gradativamente, atingindo quase 65% do total da arrecadação nacional; em 2015, atingiu 49,4% da carga tributária bruta, um patamar muito distante do praticado nos países desenvolvidos. Para “simplificar” e reduzir a tributação do consumo, compensada pela maior tributação da renda e do patrimônio, propõe-se, especialmente:

³¹ Consultar: SANTOS, D. R. P. Tributação sobre comércio internacional. In: Idem, *ibidem.*; CAMARA, R; e outros. Retomada da tributação sobre a tributação sobre produtos primários e semielaborados destinados à exportação. In: Idem, *ibidem.*

³² Consultar: SOUZA, J. M. Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo. In: Idem, *ibidem.*; SCHERER, C; CASTRO, J.A. Tributação sobre a folha de pagamento. In: Idem, *ibidem.*

1. Extinção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS). Esses tributos seriam substituídos pelo Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), administrado, arrecadado e fiscalizado pelos governos estaduais que estabelecerão mecanismos de partilha com os respectivos municípios, sem que haja perdas de receitas para esses entes federados. O novo tributo deve ter incidência no destino, legislação uniformizada para todo o território nacional, base de incidência ampla (sobre todos os bens e serviços), isenções limitadas e benefícios restritos. O IVA incidirá nas importações; e não incidirá nas exportações de produtos industrializados e semielaborados.
2. Para reduzir o caráter regressivo da tributação do consumo, propõe-se um mecanismo de desoneração dos consumidores de baixa renda, pela devolução de todo ou parte do imposto sobre o consumo de bens e serviços para as famílias que pertençam às parcelas mais pobres da sociedade que estão inscritas no Cadastro Social Único do Governo Federal (CadÚnico). Essa espécie de “renda básica tributária” foi proposta originalmente nos estudos da ANFIP e da FENAFISCO³³ e, posteriormente, foi encampada pelas demais propostas em debate. Lei complementar poderá definir os critérios e a forma pela qual poderá ser realizada a devolução de tributos incidentes sobre o valor agregado de mercadorias e serviços adquiridos por famílias de baixa renda. Entretanto, no curto prazo, a implantação desse mecanismo, especialmente nas regiões mais pobres do país, encontra limites técnicos. Nesse sentido, enquanto esses problemas não forem sanados, propõe-se que lei complementar isente de tributação os seguintes produtos e serviços: alimentos da cesta básica; medicamentos essenciais; transporte público urbano coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário de passageiros; saneamento básico; educação infantil, ensino fundamental, médio, superior; e educação profissional.
3. Extinção do IRPJ-Lucro Presumido; da CSLL-Lucro Presumido; da COFINS; e do PIS. Para compensar a perda de arrecadação advinda da extinção dessas fontes regressivas, propõe-se a criação de novos tributos

³³ SILVA, Giovanni P. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. In: Idem, *ibidem*.

mais progressivos, a saber: Contribuição Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF); modulação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL-Lucro Real); e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) (premissas 2 e 3). Além disso, propõe-se a criação da Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA) que incidiria sobre a mesma base de cálculo do IVA.

4. Extinção da CIDE-Combustíveis que será substituída pela CIDE-Ambiental (premissa 4).
5. Redução do limite de faturamento das empresas enquadradas no Simples Nacional dos atuais 4,8 milhões de reais para 2,4 milhões de reais anuais (premissa 2).
6. Concessão de isenção ou não incidência do IRPJ e da CSLL, o que permitiria reduzir a alíquota efetiva das empresas que operam no Simples.
7. Redução da base de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), implantada ao longo da transição dos sistemas, no compasso da introdução do IVA e da CSVA. Tal redução se dará pela adoção de alíquotas zero para a maioria dos produtos, deixando alíquotas positivas apenas para produtos que provoquem externalidades negativas.

A Reforma Tributária deve preservar e fortalecer as bases do equilíbrio federativo (premissa 7)³⁴

É fundamental recompor as bases de financiamento do Estado e restaurar os alicerces do equilíbrio federativo, com a redefinição dos campos de competência, da distribuição de encargos entre as esferas da Federação e revisão do sistema de transferências e de partilha dos impostos.

As duas propostas de reforma que tramitam no Congresso Nacional reduzem a autonomia dos estados e municípios. Dentre outros fatores que ca-

³⁴ Consultar: OLIVEIRA, F.A e Chieza, R. A. Auge e declínio da Federação brasileira: 1988-2017. In: Idem, *ibidem*. ARAÚJO NETO, P.L. Impactos das políticas tributárias da união no federalismo fiscal brasileiro. In: Idem, *ibidem*. HORTA, A. Os estados na crise do federalismo fiscal brasileiro – perspectivas, assimetrias e tempestividade. In: Idem, *ibidem*.

minham nesse sentido, destaque-se que a PEC 45/2019 propõe que o novo imposto a ser criado (Imposto sobre Bens e Serviços – IBS) seja regulado por “Comitê Gestor” composto de representantes da União, dos 27 estados e de mais de 5.550 municípios.

Por sua vez, a PEC 110/2019 (Senado) propõe que a arrecadação seja centralizada e a fiscalização realizada pelo conjunto de administrações tributárias dos estados, Distrito Federal e municípios. Nesse sentido, seria criado o “Superfisco Nacional”, que distribuiria a arrecadação do IBS para os estados e municípios.

A “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” garante, efetivamente, o fortalecimento e a autonomia dos entes federativos, pela adoção das seguintes propostas principais:

1. Manutenção do IVA nos estados com suas competências legislativas e de fiscalização; e, para compensar as perdas da União decorrentes da extinção do PIS, COFINS, propõe-se a criação de Contribuição Social sobre Valor Agregado (CSVA) cujas receitas são transferidas para a União, mantendo-se, igualmente as competências legislativas e de fiscalização.
2. Criação de Fundo Nacional de Desenvolvimento, com prioridade para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, com foco de redução de assimetrias entre as regiões e dentro das regiões na infraestrutura e no saneamento. O fundo seria integralizado por recursos da CIDE-Ambiental (10% do total); do ITR (20%) e do Imposto de Renda (5%).
3. Criação do Fundo de Equalização, para compensar entes que perderem receitas, a ser regulamentado por Lei Complementar.
4. Manutenção da Zona Franca de Manaus.

A reforma deve fomentar ações que resultem no aumento das receitas, sem aumentar impostos: revisão das isenções fiscais e fortalecimento da administração tributária para o combate à sonegação (premissa 8)

A Reforma Tributária nacional não pode prescindir de ações que corrijam dois mecanismos históricos de transferência de renda para as camadas de

maior renda da sociedade: isenções fiscais³⁵ e sonegação.³⁶ Em conjunto, esses dois mecanismos totalizam, aproximadamente, 13% do PIB, patamar ligeiramente inferior ao montante de receitas obtidas pela tributação sobre bens e serviços (16,23% do PIB) e superior aos gastos da Seguridade Social (12% do PIB, aproximadamente). Dentre o conjunto de medidas propostas nesse sentido, destacam-se:

1. Realizar amplo estudo sobre a totalidade das renúncias tributárias dos três níveis de governo com vistas a uma melhor classificação dos benefícios fiscais em função dos seus objetivos econômicos e sociais.
2. Fortalecer e redefinição da estrutura organizacional da Administração Tributária em direção a uma estrutura híbrida mais horizontal, em rede, com ênfase na característica funcional, mas com unidades específicas para gerenciamento do risco das grandes empresas, das pessoas físicas de altas rendas e das operações aduaneiras.
3. Proibir a edição de novos Refis, ou quaisquer anistias e programas de parcelamentos generosos de longo prazo, que reduzem o poder de coerção das AT.
4. Criminalizar as condutas evasivas, com a revogação dos dispositivos legais da lei 9.249/95 (que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade caso o pagamento do tributo seja feito antes do recebimento da denúncia) e da lei 10.684, de 30 de maio de 2003 (que suspende a pretensão punitiva do Estado em decorrência do parcelamento do débito).
5. Alterar a lei 8.137/90, de forma a converter o crime de sonegação em crime de conduta, não de resultado, como interpretado atualmente.

Considerações finais

Tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que não enfrentam a questão da desigualdade social. Ambas focam, exclusivamente, na tributação do consumo e são omissas em relação ao caráter

³⁵ Consultar: SILVEIRA, F.G. e PASSOS, L. Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. In: Idem, *ibidem*.

³⁶ Consultar SIQUEIRA, M. L.; e outros. Nova administração tributária para novo sistema tributário. In: Idem, *ibidem*.

regressivo da tributação. Argumentou-se que a “simplificação” da tributação do consumo é necessária, mas insuficiente e inaceitável, para um país que, simultaneamente, é o mais desigual do mundo e possui um dos sistemas tributários mais regressivos do planeta.

Poucos sabem – porque essa informação é sonegada pela mídia corporativa – que para enfrentar esse quadro inaceitável, os partidos da oposição apresentaram proposta alternativa que também tramita no Congresso Nacional. A “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” (EMC 178/2019) parte do pressuposto segundo o qual de “simplificar” é necessário, mas insuficiente. A reforma também deve, necessariamente, corrigir o caráter regressivo da tributação; assegurar as fontes de financiamento do Estado social, restaurar os alicerces do equilíbrio federativo, contemplar a questão ambiental e devolver aos estados o poder de decisão sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados através do imposto de exportações. A Reforma Tributária necessária para o Brasil tampouco pode prescindir de ações que corrijam dois mecanismos históricos de transferência de renda para as camadas de maior renda da sociedade: isenções fiscais e sonegação.

O artigo assinala que o novo desenho da tributação brasileira contemplado pela EMC 178/2019 apresenta vantagens *para a maioria da população* (a nova tabela progressiva do Imposto de renda só aumentaria a tributação para 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes, que recebem mais de 40 salários mínimos mensais); *para a maioria das empresas do Simples* (isenção ou não incidência de tributos sobre a renda); *para as médias empresas* (redução do imposto de renda e dos tributos cumulativos que incidem sobre o consumo); *para as médias e as grandes empresas* (redução dos tributos que incidem sobre a folha de pagamentos); e *para todos os brasileiros e empresários* (redução da tributação sobre o consumo, o que mitiga a complexidade e a cumulatividade dos tributos, melhora a situação financeira das empresas, grava menos as classes de média e baixa renda, reduz a desigualdade e eleva a eficiência econômica).

Além disso, a “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” alerta para a necessidade de se recuperar parte dos 12,8% do PIB que são transferidos para as classes mais abastadas pela via das isenções fiscais e da sonegação, *o que possibilitaria reduzir ainda mais a tributação sobre o consumo ou evitar*

a criação de novas fontes de financiamento da Seguridade Social, mantendo-se inalterada a carga tributária.

Conclui-se que não há limitação técnica para ampliar a progressividade do sistema tributário. O desafio a ser superado é de natureza política. A questão inescapável, que tem de orientar esse debate é: “Qual modelo de Estado a sociedade brasileira está disposta a seguir: o modelo dos países mais igualitários, que combinaram a tributação progressiva com o Estado de bem-estar social? Ou o modelo dos países que fizeram as reformas liberalizantes impostas pelo “mercado”, nos quais o Estado perdeu condições para cumprir até mesmo as suas funções mais elementares?”

Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil

*Evilasio Salvador*¹

O fundo público é cada vez mais relevante para compreender a disputa dos recursos em uma economia, sobretudo em momentos de crise do capital. Na construção do Estado social, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais.

A categoria fundo público ocupa lugar central no contexto de financeirização do capitalismo, ajuste fiscal e de “reformas” do Estado, sendo fundamental para o entendimento das disputas dos recursos orçamentários na sociedade brasileira.

Este capítulo tem por objetivo problematizar o conflito distributivo do fundo público em tempos de ajuste fiscal permanente, buscando compreender as prioridades do Estado brasileiro na destinação dos recursos orçamentários, em particular, os tensionamentos entre a política social e as prioridades macroeconômica da agenda de austeridade fiscal, após a Emenda Constitucional 95 de 2016, que limitou o crescimento real das despesas sociais por 20 anos, priorizando uma parcela considerável do orçamento público ao pagamento

¹ Economista, mestre e doutor em Política Social. Professor da Universidade de Brasília (UnB), no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social.

de juros e amortização da dívida pública em detrimento de políticas sociais, como previdência, saúde, educação, trabalho, assistência social, entre outras.

Notas conceituais sobre Fundo Público

O fundo público diz respeito à capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade de determinada região ou país. Esses recursos públicos advêm, principalmente, da arrecadação tributária na forma de impostos, contribuições (sociais e econômicas) e taxas, além de outras receitas públicas previstas em lei.

Essa capacidade de mobilização de recursos do Estado para intervir na realidade econômico-social vai para além do orçamento público, que é a parte mais visível do fundo público. Afora as estimativas de receitas e despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), o Estado tem o poder de emitir moedas, de contrair empréstimos, de cobrar *royalties* relativos à extração de recursos naturais e minerais e pode contar, ainda, com os lucros e dividendos das empresas públicas, constituindo, assim, a totalidade do fundo público.

De acordo com Behring (2016), o fundo público é um *mix* de mais-valia (trabalho excedente) e de trabalho necessário, pois o Estado tem que se apropriar de parcela significativa da mais-valia com a finalidade de assegurar as condições de produção e as condições de reprodução capitalista. Sendo que uma das principais formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010), é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

Para Salvador e Teixeira (2014), não se deve confundir a categoria fundo público com os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da lei 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública. Para os autores, este aspecto contábil refere-se a uma questão legal e distinta da categoria teórica fundo público. O fundo especial compõe o fundo público e se organiza, conforme sua finalidade.

Na correlação das forças políticas e sociais, encontra-se a base da determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, a composição da carga tributária (arrecadação de tributos na razão do Produto Interno Bruto, PIB). Conforme Fabrício de Oliveira (2009), caso encontre-se desfavorável aos trabalhadores, por exemplo, tenderão a predominar, na carga tributária, os impostos indiretos. Os tributos indiretos são regressivos e contribuem para piorar a distribuição de renda, pois têm baixa ou nenhuma incidência sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Por outro lado, caso a luta política se revele favorável para a atenuação das desigualdades sociais, possivelmente os impostos diretos adquirirão maior importância, como comprova a experiência dos países centrais do capitalismo.

No Brasil, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois historicamente mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, o que acaba beneficiando os rentistas (aqueles que vivem dos juros da dívida pública), também privilegiados pela menor tributação.

A origem do fundo público está diretamente relacionada à intervenção do Estado na economia. Desde o século XIX, o Estado capitalista é parte interessada na relação conflituosa entre capital e trabalho. Pierson (1998) lembra que até mesmo a Inglaterra, tida como o berço do *laissez-faire*, no século XIX, assistiu à implantação de um conjunto de medidas de “cunho social” como o controle de fábricas, a qualidade da habitação, a segurança na saúde pública, a destinação de recursos para educação pública e o pagamento de indenização por acidente de trabalho na indústria. No século XIX, na Alemanha (na época Prússia), começou a implantação de uma legislação do *Welfare*, sob a coordenação de Bismarck, tratando de seguro social e bem-estar. O autor, na sua análise sobre a origem e o desenvolvimento do *Welfare State*, mostra que a maioria dos países capitalistas desenvolvidos tem um desenho institucional para a provisão do bem-estar público datada de séculos passados.

A expansão do fundo público ocorre como pedra angular do desenvolvimento do Estado social no segundo pós-guerra, com o crescimento do gasto social, sobretudo no período de 1945 a 1975. O fundo público passa a exercer uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. Entre as principais motivações que orientaram

o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos encontra-se a natureza social-democrata. Essa vertente política, para Pochmann (2004), privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres. O Estado social não tratou apenas de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, mas tratou principalmente de retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho.

Por outro lado, no caso brasileiro, Oliveira (1990) destaca que a intervenção estatal que financiou a reprodução do capital não financiou no mesmo nível a reprodução da força de trabalho, pois teve como padrão a ausência de direitos. Conforme Oliveira (1990, p. 44-45), o país é um caso especial “exatamente pela conjunção de normas, procedimentos, sobretudo a função dos fundos públicos no processo de regulação, com um fundo histórico não resolvido de problemas de discriminação, intensas desigualdades sociais e regionais, tradição autoritária; essa especial conjunção ganhou contornos ainda mais indefinidos durante o regime autoritário”. De forma que o “Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido de garantia dos privilégios das classes dominantes. O desenvolvimento da política social (...) acompanha aquelas fricções e dissonâncias e dinâmicas própria da conformação do Estado”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 75).

Sob esse prisma, o fundo público é cada vez mais relevante para compreender a disputa dos recursos em uma economia, sobretudo em momentos de crise do capital. A categoria fundo público ocupa lugar central no contexto de financeirização do capitalismo e de “reformas” do Estado, sendo fundamental para o entendimento das disputas dos recursos públicos na sociedade brasileira.

O orçamento, como a parte mais visível do fundo público, não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político, conforme Fabrício de Oliveira (2009). Sendo assim, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. De forma que a decisão sobre os gastos e investimentos públicos e as suas fontes de recursos não é somente econômica, mas advém de escolhas políticas.

O fundo público exerce pelos menos quatro funções na economia capitalista: a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (CPJ) e ao capital fictício. (SALVADOR, 2010a).

Com isso, ocorre na sociedade também uma disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, em que as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político (INESC, 2006).

No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos nas Leis Orçamentárias de cada ente da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), sendo aprovadas pelos respectivos legislativos. Os dados sobre o demonstrativo da execução orçamentária, consolidado nacional e por esfera de governo, publicados no Balanço Setor Público Nacional pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 2019, ano base 2018 (BRASIL, 2019) fornecem pistas dos valores em disputa no fundo público brasileiro: 4,3 trilhões de reais, sendo 2,7 trilhões de reais da União, 911,7 milhões de reais dos estados (incluindo o Distrito Federal) e 605,8 milhões de reais dos municípios, incluindo as despesas correntes² e de capital³.

² As despesas correntes referem-se à somatória dos gastos com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Os últimos dados disponíveis para todos os entes da federação são de 2018 e o demonstrativo da STN refere-se as despesas orçamentárias empenhadas.

³ As despesas de capital referem-se à somatória dos investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

O conflito distributivo em torno do fundo público em tempos de ajuste fiscal permanente

O conflito distributivo em torno do fundo público pode ser compreendido de um lado na política de captação de recursos, em que se destaca a tributação, assim como as renúncias tributárias, e envolve diretamente a correlação de classes sociais na sociedade brasileira; por outro lado, há a política de aplicação de recursos, isto é, a quem se destinam os recursos que se materializam no orçamento, que refletem os gastos e o dimensionamento das prioridades do governo.

No tocante à questão tributária, os dados da Carga Tributária brasileira, conforme dados da Receita Federal (BRASIL, 2018), revelam que a tributação sobre consumo, incluindo o que restou da contribuição da previdência patronal representa mais dois terços (68,7%) do financiamento tributário do Estado brasileiro. A tributação sobre patrimônio, em 2017, representou o irrisório percentual 4,4% dos tributos arrecadados no país. A tributação sobre a renda (incluindo a contribuição dos trabalhadores para a previdência social), limita-se, na pessoa física, à tributação da renda de trabalhadores assalariados e de servidores públicos, correspondendo a 26,86% dos tributos arrecadados em 2017.

Com base nas informações da Receita Federal, divulgadas na base de dados “Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas”, é possível analisar a concentração do patrimônio, a partir das informações de bens e direitos dos declarantes. Do montante de 5,8 trilhões de reais de bens e direitos declarados a Receita Federal, em 2013, 41,56% eram de propriedade de apenas 726.725 pessoas. Esses indivíduos têm rendimentos acima de quarenta salários mínimos e são, praticamente, isentos de imposto de renda e impostos sobre patrimônio. Os dados revelam uma brutal concentração de riqueza em apenas 0,36% da população brasileira, correspondendo a 45,54% do PIB do Brasil, em 2014. (SALVADOR, 2016)

Não há isonomia nem mesmo sobre a tributação da renda no Brasil. Aqueles que recebem renda na forma de lucros ou dividendos, portanto, da renda do capital estão isentos do pagamento de imposto. Os dados divulgados pela Receita Federal, chamados “Grandes Números do IRPF”, revelam que, 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 108,48 mil reais mensais.

Esses declarantes representavam 0,3% do total de pessoas que prestaram informações ao FISCO, ou aproximadamente 0,05% da população economicamente ativa do país. Essas pessoas detinham, em 2013, um “patrimônio líquido de 1,2 trilhão de reais (23% do total) e obtiveram uma renda total de 298 bilhões de reais (14% do total), dos quais 196 bilhões de reais em rendimentos isentos. Esses indivíduos são praticamente isentos de Imposto de Renda (IR), somente 34,2% pagaram algum IR e dois terços são isentos. Sendo que a média da alíquota paga é 2,6% sobre a renda total. Isso é uma consequência direta da isenção de IR sobre lucros e dividendos, pois destes 71.440 declarantes, 51.419 receberam dividendos e lucros que são isentos de IR. (GOBETTI; ORAIR, 2015).

No tocante ao destino dos recursos públicos, há um forte conflito distributivo, nos últimos 30 anos, entre as escolhas de políticas macroeconômicas marcada pela agenda neoliberal e os direitos sociais evitados pela pressão popular e garantidos na Constituição Federal (CF) de 1988. Um dos elementos fundamentais assegurados na CF para a edificação do Estado social foi o arranjo institucional para o financiamento dos direitos sociais via recursos orçamentários vinculados e a garantia de gastos públicos obrigatórios.

A garantia de recursos vinculados para as políticas sociais foi uma importante conquista da CF de 1988, sendo uma das alternativas para enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal brasileiro, que historicamente serviu para a acumulação de capital, em detrimento dos gastos sociais. Como resultado da CF de 1988 foi engendrado um importante desenho para o financiamento das políticas sociais com recursos vinculados, destacadamente na esfera da União: a) aplicação de no mínimo 18% das receitas dos impostos para a manutenção e ao desenvolvimento do ensino; b) as contribuições sociais elencadas no artigo 195, que são exclusivas para o financiamento do orçamento da seguridade social; c) o gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde para União, Estados, DF e municípios; d) recursos aos estados e municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e) 60% da Contribuição PIS/PASEP são destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o seguro-

-desemprego, o abono salarial e programas como treinamento e requalificação da mão de obra e 40% são repassadas ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico. Os efeitos da vinculação orçamentária às políticas sociais específicas asseguram os gastos mínimos em políticas de saúde e educação também no âmbito dos municípios e dos estados. (SALVADOR, 2012)

O corolário da legislação pós-Constituição é que pelo menos 40% das receitas municipais devem ser alocadas nas áreas de saúde e educação, 25% para educação e 15% para saúde, respectivamente. Enquanto as políticas não reguladas, ou seja, sem a vinculação de gastos e receitas, como aquelas relacionadas ao desenvolvimento urbano (habitação e saneamento) padecem da vontade do governante na alocação orçamentária, não sendo políticas nem universais e nem regulares (ARRETCHE, 2010). Tal situação é rotina no orçamento federal, com as políticas sociais que dependem dos gastos discricionários apresentando uma baixa execução orçamentária, destacadamente: habitação, saneamento, urbanismo e direitos da cidadania.

Dessa forma, os gastos orçamentários com previdência, assistência social, saúde, educação e trabalho conseguiam (até a Emenda Constitucional 95) preservar a sua execução, pois tinham a maior parte dos recursos de natureza obrigatória e vinculada (SALVADOR, 2012). Mesmo como recursos vinculados e gastos mínimos obrigatórios são conhecidas as dificuldades em percalços que passam as políticas sociais, em tempos de neoliberalismo, de contrarreforma do Estado e de financeirização.

Estudo do IPEA revela que o Gasto Social Federal (GSF) apresenta uma trajetória de crescimento, saindo de 11,24% do PIB, em 1995, para 15,54%, em 2010, ou ainda, um crescimento real 172%, acima da variação do IPCA (CASTRO et al., 2012). Em conformidade com a metodologia do Instituto, o GSF refere-se a um conjunto de ações dentro do Orçamento Geral da União (OGU) nas áreas: alimentação e nutrição, assistência social, benefícios dos servidores públicos federais, cultura, desenvolvimento agrário, educação, emprego e defesa do trabalhador, habitação e urbanismo, previdência social, saneamento e saúde. Na mesma direção Dweck, Silveira e Rossi (2018), apontam que o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB, no período de 1997 a 2017, refletindo a regulamentação dos direitos sociais acordados na CF de 1988.

Para Castro (2019, p. 8) no tocante à desigualdade de renda do trabalho “as políticas sociais e o crescimento econômico, no período, não foram suficientes para efetuar uma mudança mais profunda no elevado padrão de desigualdade brasileira e nas suas consequências negativas para o bem-estar social”.

Em análise centrada no século XXI sobre as políticas sociais, Castro (2019) aponta dois períodos: o primeiro, de 2003-2014, anos dos governos Lula e Dilma; o segundo, de 2015-2018, anos do breve segundo governo Dilma e de Temer, que foi produto do golpe político-parlamentar. No primeiro período, o autor destaca a ocorrência de uma maior inclusão da população no acesso a bens e serviços públicos, em que pese problemas relacionados a qualidade e as fragilidades institucionais. Para Castro (2019, p. 9) ocorreu uma “alteração positiva nas condições de vida, resultante da maior inclusão social, significou maior bem-estar social para a maioria da população, embora a desigualdade tenha permanecido elevada”. Por outro lado, após o golpe de 2016, as dimensões das políticas sociais analisada por Castro (2019) permitem indicar a queda no poder de compra de bens e serviços da população ativa e em inatividade, assim como daqueles em situação de pobreza extrema. Isso, conjugado a um ambiente de regressão institucional no país, gerando o aumento da pobreza e da desigualdade.

A não priorização das políticas sociais no âmbito do orçamento público torna-se ainda mais grave no quadro de acelerado aumento das desigualdades sociais. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC), divulgados em 16 de outubro de 2019, demonstram que o rendimento médio mensal obtido com trabalho do 1% mais rico da população brasileira atingiu, em 2018, o equivalente a 33,8 vezes o ganho obtido pelos 50% mais pobres. No topo, o rendimento médio foi de 27.744 reais; na metade mais pobre, é de 820 reais. A diferença entre os rendimentos obtidos pelo 1% mais rico e dos 50% mais pobres no ano passado é recorde na série histórica da PNADC do IBGE. O Relatório da Desigualdade Global de 2019, da Escola de Economia de Paris, que agrega pesquisas domiciliares, contas nacionais (onde constam subsídios e incentivos a grupos) e declarações de imposto de renda sustenta que a concentração de renda no Brasil é ainda maior: o 1% mais rico se apropria de 28,3% dos rendimentos brutos totais.

Assim, para Castro (2019, p. 9) “esse rápido retorno ao histórico padrão de exclusão social brasileiro resulta em menor usufruto da renda e riqueza

socialmente gerada, cujo significado último é a redução do bem-estar social da maioria da população”.

Um dos elementos-chaves do neoliberalismo é o ajuste fiscal permanente. Nesse contexto é que está inserido o desmonte do financiamento das políticas sociais e, em particular, o da seguridade social. No governo de Michel Temer, resultante do golpe de 2016, retomou-se com ênfase uma das faces mais expressivas da política econômica neoliberal, que são as chamadas políticas de austeridade.

A base de sustentação do Plano Real, engendrado em 1994, é sustentada no chamado tripé da macroeconomia neoliberal, notadamente a política fiscal. No ajuste fiscal em curso desde 1993, instrumentos de desvinculações têm sido importantes para retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social, destacando-se no século XXI, a DRU, que passou a vigorar a partir do ano 2000, com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC 93, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023 e amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente.

Os mecanismos de desvinculação são alguns dos instrumentos que compõem o combo da política fiscal de ajuste permanente. Esta política tem como elementos centrais a redução dos impostos dos mais ricos na sociedade, a desoneração da carga tributária das empresas para viabilização da acumulação de capital e da retomada dos lucros, a busca da realização do superávit primário como indicador importante para os rentistas e a maior captura do fundo público para o pagamento e juros e encargos da dívida pública. Isso tudo aliado com o congelamento e a redução de gastos sociais e com servidores públicos no âmbito do orçamento.

Rossi, Dwck e Oliveira (2018, p. 7) definem a “austeridade como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”. Conforme os autores, essa prática política retomada, em 2015, ainda no governo Dilma Rousseff, como um plano de ajuste de curto prazo na economia brasileira, passa a definir o tamanho do setor público de forma estrutural a partir da EC 95. Com isso, o Brasil entra na era da Austeridade.

Com o golpe de 2016 e a ascensão do presidente Temer ao poder, ocorre um recrudescimento da ofensiva do capital, voltando com carga a ortodoxia

neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas públicas, como denota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela Emenda Constitucional 95. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação.⁴

Conforme a regra proposta no NRF (EC 95) “os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem da população, em um país cujo gasto per capita ainda é muito baixo” (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 48).

Diversos estudos vêm sendo publicados sobre as implicações do NRF nas políticas sociais (PAIVA et al., 2016; VIEIRA; BENEVIDES, 2016; MENDLOVITZ, 2016), demonstrando perdas substanciais de recursos para as políticas sociais, além dos efeitos sobre o salário mínimo. De acordo com Paiva et al. (2016), as mudanças propostas pela EC 95/2016 vão alterar profundamente o orçamento público e as formas das disputas e negociações pelo fundo público.

Ainda conforme Paiva et al. (2016), já em 2017, o NRF vai implicar uma redução expressiva de recursos orçamentários à política de assistência social com uma perda de 6 bilhões de reais, isto é, uma redução de 8%. As simulações de Paiva et al. (2016) mostram que estas perdas tenderão a subir de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Com isso, em vinte anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais, implicando em uma queda de 1,26% do PIB para 0,70% do PIB, em 2036, no seu orçamento. Conforme as autoras, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão 868 bilhões de reais, no período de vigência do NRF.

Vieira e Benevides (2016) destacam que o governo federal vem mantendo estável o gasto com despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) desde início da vigência da EC 29, entre 1,66% do PIB (2002) a 1,69% do

⁴ A EC 95 estabeleceu para o exercício de 2017 que a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário será corrigida no limite de 7,2% e para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

PIB, em 2015. As autoras chamam a atenção que desde 2002 não há aumento da participação das despesas com ASPS nas despesas primárias da União, pelo contrário, ocorreu uma queda da participação. Destacam também que “o gasto público per capita com saúde do Brasil é um dos mais baixos entre países que possuem sistema universal de saúde e mesmo quando comparado ao de países vizinhos nos quais o direito à saúde não é um dever do Estado” (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 17). De acordo com a simulação feita pelos autores, caso o NRF estivesse em vigor no período de 2003 a 2015, a participação da despesa com ASPS da União no PIB teria caído de 1,75% em 2003 para 1,01% em 2015. Portanto, conforme Vieira e Benevides (2016), a perda, entre 2003 e 2015, de recursos federais para o financiamento da saúde teria sido de 257 bilhões de reais em comparação com a aplicação realizada no período, cuja regra era dada pela EC 29.

Mendlovitz (2016) lembra que o artigo 212 da Constituição determina que, anualmente, a União aplique em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo 18% (dezoito por cento) da receita líquida de impostos. O autor faz uma simulação comparando a aplicação mínima de 18% da Receita Líquida à metodologia imposta pela EC 95, caso a regra do NRF tivesse sido aplicada em 2010 com vigência a partir de 2011. De acordo com o autor, “haveria redução dos recursos aplicados à educação de tal modo que nem a aplicação efetiva em MDE atingiria o piso constitucional de 18% estabelecido pelo caput do art. 212, exceto em 2016” (MENDLOVITZ, 2016, p. 3).

A revista *Carta Capital* (26/10/2016) destaca o estudo de Felipe Rezende, com base em dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e em estatísticas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), demonstrando que as despesas totais do governo federal a serem corrigidas só pela inflação passada deverão cair do atual patamar de 20% do PIB (2016) para 14% em 2026. Com base nas estatísticas do FMI, Rezende aponta que dos 191 países, somente onze países extremamente pobres praticam gastos públicos no patamar de 14% do PIB (BARROCAL, 2016). A simulação das despesas do governo federal com a EC 95 feita por Dweck, Silveira e Rossi (2018) aponta para redução no gasto primário de 19,54% do PIB (2017) para 12,42% do PIB, em 2036.

Efeitos da Emenda Constitucional 95 no Orçamento Público

Os dados da Tabela 1 mostram a evolução do Orçamento da União (Fiscal e Seguridade Social), em valores pagos, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a preços de dezembro de 2019, excetuando a rolagem da dívida pública.

Tabela 1: Evolução do orçamento da União (Fiscal mais Seguridade Social) de 2016 a 2019. Valores pagos (1) em bilhões de reais, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2019

Função	Participação								
	2016	2017	2018	2019	Var. 2016 a 2019 em %	2016	2017	2018	2019
Legislativa	8,29	7,88	7,78	7,67	-7,45%	0,37%	0,35%	0,33%	0,33%
Judiciária	36,98	37,11	37,93	38,15	3,17%	1,63%	1,65%	1,61%	1,64%
Essencial à justiça	7,48	7,81	7,65	7,74	3,44%	0,33%	0,35%	0,33%	0,33%
Administração	26,89	28,32	29,38	24,89	-7,43%	1,18%	1,26%	1,25%	1,07%
Defesa nacional	67,81	70,37	72,95	78,53	15,80%	2,99%	3,13%	3,11%	3,37%
Segurança pública	9,97	10,17	9,54	9,41	-5,65%	0,44%	0,45%	0,41%	0,40%
Relações exteriores	3,32	3,23	3,38	3,36	1,16%	0,15%	0,14%	0,14%	0,14%
Assistência social	91,84	92,57	92,95	96,84	5,44%	4,04%	4,12%	3,96%	4,16%
Previdência social	686,61	710,10	695,69	713,96	3,98%	30,23%	31,61%	29,62%	30,64%
Saúde	118,63	114,43	117,06	119,10	0,39%	5,22%	5,09%	4,98%	5,11%
Trabalho	82,94	77,21	76,06	75,60	-8,85%	3,65%	3,44%	3,24%	3,24%
Educação	112,71	113,43	103,44	98,54	-12,57%	4,96%	5,05%	4,40%	4,23%
Cultura	1,13	1,14	1,07	0,77	-31,27%	0,05%	0,05%	0,05%	0,03%
Direitos da cidadania	2,17	1,58	1,07	0,93	-57,44%	0,10%	0,07%	0,05%	0,04%
Urbanismo	1,81	2,05	1,74	1,41	-22,08%	0,08%	0,09%	0,07%	0,06%
Habitação	0,011	0,007	0,006	0,005	-53,87%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Saneamento	0,48	0,80	0,60	0,47	-2,92%	0,02%	0,04%	0,03%	0,02%
Gestão ambiental	4,03	3,46	3,76	3,41	-15,60%	0,18%	0,15%	0,16%	0,15%

Função	Participação								
	2016	2017	2018	2019	Var. 2016 a 2019 em %	2016	2017	2018	2019
Ciência e tecnologia	7,21	6,90	6,87	6,64	-7,90%	0,32%	0,31%	0,29%	0,29%
Agricultura	23,38	17,06	17,16	15,37	-34,26%	1,03%	0,76%	0,73%	0,66%
Organização agrária	2,72	2,03	1,70	1,43	-47,34%	0,12%	0,09%	0,07%	0,06%
Indústria	2,46	2,41	2,19	1,78	-27,89%	0,11%	0,11%	0,09%	0,08%
Comércio e serviços	2,82	2,33	2,87	1,86	-34,03%	0,12%	0,10%	0,12%	0,08%
Comunicações	1,58	1,29	1,26	1,24	-21,63%	0,07%	0,06%	0,05%	0,05%
Energia	2,02	2,00	1,98	2,44	20,77%	0,09%	0,09%	0,08%	0,10%
Transporte	11,93	12,16	12,40	9,04	-24,18%	0,53%	0,54%	0,53%	0,39%
Desporto e lazer	0,57	0,35	0,29	0,17	-70,78%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
Encargos especiais	953,58	918,51	1.040,15	1.009,59	5,87%	41,98%	40,88%	44,28%	43,32%
Juros e encargos da dívida	242,61	226,27	302,32	297,37	22,57%	10,68%	10,07%	12,87%	12,76%
Amortização da dívida (2)	321,31	352,05	363,76	287,57	-10,50%	14,15%	15,67%	15,49%	12,34%
Juros mais Amortização	563,92	578,31	666,08	584,94	3,73%	24,83%	25,74%	28,36%	25,10%
Total	2.271,39	2.246,68	2.348,94	2.330,34	2,60%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: SIAFI/SIGA. Brasil Elaboração própria

Notas: (1) Em valores pagos até 31 de janeiro de 2020. (2) Exclui a rolagem da dívida pública.

De acordo com os dados da Tabela 1, o orçamento pago apresentou um pequeno crescimento real de 2,6% acima da inflação no período de 2016 a 2019. Mas diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no período em tela.

Uma das quedas mais expressivas ocorreu na função Direitos da Cidadania, que em 2016, teve um orçamento pago de 2,17 bilhões de reais e decresce para menos de 1 bilhão de reais, em 2019, uma queda real de 57,44%, em valores deflacionados pelo IPCA (vide Tabela 1). Nessa função orçamentária, estão vinculados programas de garantia e defesa de direitos humanos no Brasil, de igualdade racial e de gênero, o que demonstra praticamente o abandono governamental dessas políticas públicas, a partir de 2016.

A queda de 53,87% na função habitação é um reflexo direto do abandono de programas vinculados ao direito à moradia no país, notadamente o programa Minha Casa, Minha Vida. Assim como, a função organização agrária que decresceu 47,34% no período, indicando um abandono da reforma agrária no país.

A EC 95 sepulta a vinculação dos recursos obrigatórios, no âmbito da União, para educação e saúde no âmbito da União, a partir de 2018. Por exemplo, é o fim da vinculação de 18% dos impostos para educação. O orçamento federal da educação, em 2019, ficou, pela primeira vez desde 2016, abaixo de 100 bilhões de reais pagos. No período de 2016 a 2019, apresenta uma perda real de 12,57%, saindo de 112,71 bilhões de reais para 98,54 bilhões de reais, no ano passado, como consequência direta dos cortes nos recursos orçamentários das instituições federais de educação e o represamento dos concursos públicos na carreira de magistério de nível superior.

A função trabalho teve um encolhimento real de 8,85% (tabela 1), sendo que no seu orçamento está o pagamento do benefícios seguro-desemprego, isso é um paradoxo diante do crescimento exponencial do desemprego, que alcançou 11,6% no trimestre encerrado em dezembro de 2019, atingindo 12,2 milhões de pessoas, conforme o IBGE. A política de austeridade fiscal deve acentuar ainda mais as desigualdades no mercado de trabalho brasileiro.

Os gastos com saúde estão praticamente congelados, em termos reais, ao longo do período, apresentando uma pífia evolução de 0,39%, saindo de 118,63 bilhões de reais, em 2016, para 119,10 bilhões de reais, em valores pagos em 2019, conforme a Tabela 1. Para Vieira e Benevides (2016), o congelamento do gasto federal com saúde, em EC 95, implicará em um agravamento das dificuldades para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), pois estados e municípios não conseguirão repor a perda de recursos que deixarão de ser aportados pela União.

Para agravar a situação, o governo federal governo aprovou, em outubro de 2019, na Comissão de Intergestores Tripartite, o novo financiamento da atenção básica de saúde para 2020. Pelos novos critérios, o repasse do governo federal vai levar em conta o número de pacientes cadastrados nas unidades de saúde e o desempenho delas a partir de certos indicadores. É mais uma etapa do desmonte da concepção de acesso universal do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na mesma linha de congelamento ou pífio crescimento encontra-se a política de assistência social. Os dados da tabela 1 mostram um pequeno crescimento real no período análise de 5,44%, o que é garantido basicamente pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social a idosos e deficientes, conforme garantido na CF de 1988 e pelo pagamento do Bolsa Família.

Contudo, na assistência social, pela primeira vez desde a sua criação, em 1996, o BPC registra uma queda no número de idosos atendidos, conforme revelou a *Folha de S.Paulo*, em 28/10/2019. Um paradoxo, em um país que envelhece e que aumenta a pobreza. A cobertura, em setembro de 2019, foi de 2,023 milhões de idosos. O montante representa retorno ao patamar de 2017, quando 2,022 milhões de beneficiários foram atendidos (RESENDE, 2019). Em 2018, eram 2,049 milhões. Há 150 mil pedidos que sequer foram analisados, conforme apontando na matéria. Ainda, o mesmo jornal, revela em 10/02/2020, que “desde o ano passado, por falta de dinheiro, o governo passou a controlar a entrada de beneficiários no Bolsa Família. Com a barreira em todo o país, a fila de espera, que havia sido extinta em julho de 2017, voltou e não há previsão para ser novamente zerada” (RESENDE, 2020) e com isso a fila já alcança 1 milhão de pessoas na extrema pobreza.

Boschetti e Teixeira (2019) mostram os impactos do ajuste fiscal na destruição da seguridade social, mostrando a perda de recursos do seu orçamento, a partir de 2016, com redução já no primeiro ano de 1,7%, considerando o deflator o IGP-DI. A execução do orçamento pago em 2018 é menor que 2017, conforme as autoras. Conforme Fagnani (2018, p. 59), a austeridade fiscal marcada pela asfixia financeira da EC 95/2016 e pela DRU leva a destruição do marco civilizatório brasileiro, em que encontra na seguridade social o “mais importante mecanismo de proteção social do país e poderoso instrumento do desenvolvimento”.

Ainda cabe registrar o desmonte que se operou no financiamento da seguridade social por meio da DRU e das Renúncias Tributárias, que foram usadas para atender aos interesses do capital, retirando os recursos que deveriam ser da Saúde, Previdência e Assistência Social (SALVADOR, 2017).

Um dos elementos essenciais no conflito distributivo do fundo público diz respeito a captura de recursos para o pagamento de juros e amortização

da dívida pública, o que está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e as mudanças na proteção social no capitalismo contemporâneo. Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais.

Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público.

Os dados da Tabela 1 permitem evidenciar quais são efetivamente as prioridades no orçamento público brasileiro e que a EC 95 conseguiu viabilizar com o congelamento das despesas primárias, ou seja, a priorização do pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública. Enquanto o orçamento fiscal e da seguridade social, apresentou um crescimento real de somente 2,6% acima do IPCA, no período de 2016 a 2019, *as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais*. A Tabela 1 mostra que no orçamento de 2016, o pagamento de juros e encargos da dívida foi de 242,61 bilhões de reais, aumentando para 287,57 bilhões de reais, em 2019, um crescimento real de 22,57%. O pagamento efetivo das despesas com juros e amortização da dívida pública consomem um quarto do orçamento público, conforme demonstra a Tabela 1.

O Capital Portador de Juros (CPJ) está localizado no centro das relações econômicas e sociais da atualidade e da atual crise em curso no capitalismo contemporâneo (CHESNAIS, 2005). Os juros da dívida pública pagos orçamento público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, portanto, operam no sentido da captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira.

Na disputa do fundo público, os juros da dívida pública pagos pelo orçamento estatal, isto é, juros e amortização são alimentadores do CPJ. Para além disso, há o tensionamento permanente para que os direitos sociais assegurados constitucionalmente e operacionalizados pelo Estado seja transformado em bens e serviços a serem comprados no mercado. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais, destacadamente os fundos de pensão e os fundos de investimentos coordenados pelo capitalismo financeiro. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores(as) reféns das crises financeiras internacionais. (SALVADOR, 2010b).

Para Cardoso Jr. (2004), é necessário também questionar o argumento de que já se gasta muito com a área social no Brasil. Conforme o autor, é evidente que não existe um limite superior absoluto para gastos públicos de qualquer natureza, sendo a distribuição orçamentária de cada momento o resultado de um conjunto de fatores de natureza diversa, fatores econômicos por um lado, mas, sobretudo políticos, por outro. Na visão do autor a universalização das políticas sociais é a alternativa técnico-operacional e político-social mais adequada para enfrentar as desigualdades, pobreza e indigência no país. Para ele, não se pode permanecer preso (sobretudo teórica e politicamente) à “camisa de força” do ajuste fiscal-financeiro permanente, tanto porque a subordinação do social ao econômico sempre foi a regra no país como porque a atual estratégia de ajustamento macro é favorável apenas ao rentismo estéril e à financeirização da riqueza, em detrimento da produção, do emprego e da renda nacional.

Uma das iniciativas mais recente do governo da extrema direita, em curso no país, para o atendimento dos interesses do mercado financeiro foi o envio para o Congresso Nacional, em novembro de 2019, de um pacote de três propostas de emenda à Constituição (PEC) que compõem o Plano Mais Brasil, elaborado pela equipe econômica do governo. As propostas têm objetivo de reduzir gastos obrigatórios, revisar fundos públicos e alterar as regras do Pacto Federativo. O que vem sendo chamado por setores da oposição do AI-5 econômico.

Uma das PECs que integra o Plano Mais Brasil estabelece que os fundos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão ex-

tintos se não forem ratificados pelos respectivos poderes legislativos por meio de lei complementar específica até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da emenda constitucional.

Caso a PEC seja aprovada, deverão ser extintos cerca de 248 fundos, sendo a maioria (165) instituída antes da Constituição de 1988. Segundo o governo, a proposta permitirá a desvinculação imediata de cerca de 219 bilhões de reais, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União.

Considerações finais

O acirramento da disputa do fundo público brasileiro tem sido desfavorável aos trabalhadores(as) brasileiros(as), pois a EC 95/2016 vem ocasionando um efeito devastador nos gastos sociais brasileiro, contribuindo para implodir o pacto civilizatório desenhado na CF de 1988, que tinha como eixo-mestre uma estrutura de recursos vinculados às políticas sociais.

A não priorização das políticas sociais no âmbito do orçamento público torna-se ainda mais grave no quadro de acelerado aumento das desigualdades sociais, da queda dos rendimentos do trabalho e do aumento do desemprego.

O ajuste fiscal permanente, assegurado pela política de austeridade do atual governo, vem garantindo a primazia do pagamento das despesas financeiras, com juros, encargos e amortização da dívida pública, em detrimento dos gastos sociais, que já apresentam encolhimento em várias funções orçamentárias, no período de 2016 a 2019, sob a égide da EC 95.

Para além das transferências de recursos para o Capital Portador de Juros, há um tensionamento permanente para que os direitos sociais assegurados constitucionalmente e operacionalizados pelo Estado sejam transformados em bens e serviços a serem comprados no mercado, em particular, para que benefícios da seguridade social sejam transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira.

Nesse diapasão, a política econômica não pode ser discutida isoladamente da política social e das suas imbricações na edificação do Estado social brasileiro. Enquanto a política social estiver submetida à lógica do ajuste fiscal permanente, não haverá possibilidade de garantias e expansão de direitos sociais, quiçá de políticas sociais universais.

O combo do ajuste fiscal permanente, que cobra impostos sobre os mais pobres na sociedade em detrimento da tributação dos mais ricos, que surrupiam recursos da seguridade social via desvinculação e desoneração de recursos, está ainda mais fortalecido com a política de austeridade fiscal da EC 95, que assegura cada vez uma transferência sem precedentes de recursos públicos para a esfera da financeirização da economia.

A situação deve-se agravar ainda mais com o AI-5 econômico, ou seja, o pacote de medidas econômicas enviadas em novembro de 2019 ao Congresso Nacional. No fundo, trata-se de um desmonte do Estado brasileiro e sem um debate transparente com a sociedade, impondo regras autoritárias ao funcionamento da macroeconomia e submetendo o país a um eterno ajuste fiscal, em que os únicos beneficiários serão os donos do capital, em particular o CPJ e o fictício, ou seja, os rentistas que vivem da transferência de renda por meio de juros da dívida pública e se comportam com verdadeiros parasitas do fundo público.

Referências

- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010.
- BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.
- _____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. Fundo Público: um debate estratégico e necessário. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPSS), 2016, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto, ABEPSS, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. O Draconiano Ajuste Fiscal no Brasil e a Expropriação de Direitos da Seguridade Social. In: Evilasio Salvador; Elaine Behring; Rita de Lourdes de Lima. (org.). *Crise do capital e fundo público; implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez Editora, 2019, v. 1, p. 67-98.
- BRASIL. STN. *Balanço do setor público nacional*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.
- _____. RECEITA FEDERAL. *Carga tributária no Brasil – 2017*. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, novembro de 2018.
- CARDOSO JR., José. Estado e política social no Brasil: ensaio e interpretação da história recente. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9. *Anais...* Uberlândia-MG: Sociedade Brasileira de Economia Política, junho de 2004.
- CASTRO, Jorge; RIBEIRO, José; CHAVES, José; DUARTE, Bruno. *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: IPEA, setembro 2012. Nota técnica, nº 11.

- CASTRO, Jorge Abrahão de. *Bem-estar social brasileiro no século XXI: da inclusão ao retorno da exclusão social*. Educ. Soc., Campinas, v. 40, e0222141, 2019.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-68.
- DWECK, Esther; GAIGER, Fernando; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 32-56.
- FAGNANI, Eduardo. Austeridade e seguridade: a destruição do marco civilizatório. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 57-82.
- GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. *Anais...* Salvador: Anpec, 2015.
- INESC. *Orçamento público ao seu alcance*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2006.
- MENDLOVITZ, Marcos. *Análise dos efeitos da PEC no 241 sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino*. Brasília: Câmara dos Deputados, junho de 2016. Estudo técnico, nº 11/2016.
- OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, Sonia (Org.). *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, 1990, p. 43-66.
- PAIVA, Andrea et al. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília: IPEA, setembro de 2016. Nota técnica nº 27.
- PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 1998.
- POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, 18(2), p. 3-16, 2004.
- RESENDE, Thiago. Assistência a idoso carente tem o primeiro recuo da história. *Folha de S.Paulo*, 28.out.2019.
- _____. Bolsonaro trava Bolsa Família em cidades pobres e fila chega a 1 milhão. *Folha de S.Paulo*, 10.fev.2020.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018
- SALVADOR, Evilasio. *Perfil da desigualdade e da injustiça tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil (2007 a 2013)*. Brasília: INESC, 2016.
- _____. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista (Online)*, v. 14, p. 4-22, 2012.
- _____; TEIXEIRA, Sandra. ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas (UFMA)*, v. 18, p. 15-32, 2014.
- _____. *Fundo público e seguridade social*. São Paulo: Cortez Editora, 2010a.

- _____. Crise do Capital e Socorro do Fundo Público. In: BOSCHETTI, et al. *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez Editora, 2010b, p. 35-63.
- VIEIRA, Fabíola; BENEVIDES, Rodrigo. *Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. Brasília: IPEA, setembro de 2016. Nota técnica n^o. 28.

A crise dos estados: ruptura do Pacto Federativo via financeirização dos orçamentos estaduais

*José Carlos de Assis*¹

Antecedentes

A crise financeira dos estados não tem relação com problemas administrativos. Os problemas administrativos estaduais e municipais é que são derivados dela por meio de um deliberado processo de financeirização dos orçamentos públicos sob o mando direto do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse sentido, tem sido o resultado direto de um projeto de enfraquecimento financeiro e econômico deliberado de entes federativos com o propósito último de desviar recursos dos orçamentos e funções estaduais e, em última instância, também dos municipais, para realizar superávits primários que seriam finalmente transferidos ao setor financeiro privado.

O processo começou com a unificação conceitual dos orçamentos – União, estados e estatais – para efeito de realização de superávits primários a fim de, progressivamente, reduzir-se o tamanho da dívida pública. Verificou-se que isso não bastava porque vários estados possuíam bancos estaduais que “rolavam” sua dívida mobiliária com suporte de bancos privados. A rigor isso, os sujeitava a taxas de juros de agiotagem, estabelecidas pelo Banco Central, do

¹ Doutor em Economia.

que resultava um quadro de virtual inviabilização das finanças públicas. O Plano Real atualizou situações devedoras dos estados que não tinham qualquer relação com ativos reais. A consolidação resultou em vantagens exclusivamente para bancos privados, que viram créditos de forte conteúdo especulativo transformarem-se em créditos bons, à vista.

Por trás disso havia pressão do governo federal, obedecendo a comandos do FMI, para a privatização dos bancos comerciais estaduais. Esses bancos eram vistos como prejudiciais à unidade da política monetária e fiscal, e, por outro lado, difíceis de disciplinar monetariamente pela ótica da União, devido a empecilhos políticos federativos. Portanto, a crise financeira dos estados se deveu, na época, menos à ação operacional de seus bancos do que aos efeitos da especulação financeira arbitrada com juros estratosféricos pelo Banco Central – o que alguns economistas chamamos, à época, de “ciranda financeira”. Endividados involuntariamente, acabaram absorvendo, em 1997/1998, na consolidação da dívida pela lei, um passivo que não tinha correspondência de ativo.

Aparentemente não houve intenção político-partidária na privatização dos bancos comerciais estaduais e na consolidação das dívidas. Foi uma imposição externa (FMI) internalizada na forma de política econômica nacional. Suas consequências, porém, foram deletérias para o sistema federativo e para o sistema nacional de crédito. A concentração bancária, que vinha sendo estimulada desde o início do regime autoritário, ganhou aceleração com a absorção dos bancos estaduais pelos grandes bancos privados. Os estados, por sua vez, perderam com seus bancos um instrumento de política econômica em nível regional de grande importância para promover a economia local, sobretudo com vistas a pequenas e médias empresas. Por fim, incentivou-se o fluxo de recursos financeiros estaduais para os grandes centros.

Como consequência dessas perdas, os estados tiveram de abrir mão de grande parte de sua autonomia financeira e política, sobretudo em termos de política econômica regional. É que, como consequência da consolidação das dívidas acima referidas, a União apoderou-se de parte considerável dos fluxos anuais de recursos tributários estaduais, a título de prestações anuais por um período de 30 anos. Em alguns casos e estados essa apropriação chegou a 12% do orçamento fiscal. Em termos econômicos, isso significa um processo de drenagem contínuo da capacidade de investimento dos estados, tendo por

consequência, cumulativamente, a degradação das infraestruturas estaduais de educação, de saúde, de segurança, penitenciária e de habitação, todas funções principalmente estaduais pela Constituição.

Em termos históricos, as dívidas dos estados consolidadas em 1997/98 se elevavam a 112 bilhões de reais, segundo dados originais do Banco Central que, estranhamente, já não são acessíveis. Até dezembro de 2017 haviam sido pagos mais de 400 bilhões de reais. E restam a pagar nada menos que 548 bilhões de reais, até maio último, o que configura uma dívida estruturalmente impagável. A sociedade brasileira nunca foi esclarecida sobre a metodologia usada pelo governo para calculá-la e nunca houve auditoria das contas. Os dados do Banco Central e do Tesouro não são confiáveis, pois geralmente estão carregados de preconceitos contra as administrações estaduais. Além disso, nas negociações que realizam, os representantes estaduais são tratados como subalternos.

É importante acentuar o conceito de desinvestimento cumulativo como consequência de transferências orçamentárias líquidas de estados para a União. A infraestrutura estadual de produção de bens e serviços corresponde a um certo montante de impostos próprios e de transferências tributárias constitucionais do governo central para os estados. Em qualquer hipótese, há uma correspondência estrutural entre receita e despesa orçamentária que se reflete no orçamento anual. A imposição de uma dívida, na forma de prestações anuais, sem contrapartida de ativos, significa drenagem líquida de recursos que, de outra forma, seriam aplicados no desenvolvimento da infraestrutura econômica e social dos estados. Sem isso, tiveram de apelar para a guerra tarifária entre si, por investimentos e empréstimos externos, com brutais prejuízos fiscais de longo prazo que se tornaram cada vez mais pesados.

Como os estados estão inseridos na realidade nacional, as consequências dessa política financeira imposta a eles vão além dos aspectos tributários regionais. Os recursos extraídos dos estados e transferidos para a União contribuem para a formação do superávit primário que, em última análise, é canalizado para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Entretanto, por uma simples análise dos caminhos percorridos pelos fluxos financeiros vinculados à dívida pública, pode-se concluir que os recursos originalmente pagos pelos estados não voltam à economia na forma de compra de bens e serviços, mas vão diretamente para a rolagem da dívida, ou seja, para a especulação

financeira. É que os receptores do serviço da dívida reaplicam os correspondentes recursos na própria dívida pública, sem dar qualquer contribuição ao aumento da demanda e do investimento nacional.

Isso significa que, por força da política fiscal-monetária realizada pelo governo federal, os estados não apenas ficam privados de recursos essenciais para seu desenvolvimento, como são vítimas da política econômica geral que conduz à contração da economia. De fato, os recursos retirados dos estados não voltam sob a forma de aquisição, pelo setor público, de bens e serviços do setor privado. Fluem para a especulação. Do ponto de vista econômico isso é uma aberração. Do ponto de vista tributário, uma injustiça. Do ponto de vista federativo, é invasão das prerrogativas dos estados de forma essencialmente ideológica, porém com consequências reais, no sentido de mantê-los numa posição submissa em relação ao curso da política econômica geral.

Não há outra forma de conduzir o processo de reestruturação das relações federativas do Brasil sem considerar preliminarmente o imperativo de liquidar o passivo financeiro que foi imposto pelo governo federal aos estados, num momento de fraqueza institucional destes últimos. A dívida de 1997/1998 tem necessariamente de ser reconhecida como impagável. Isso é uma realidade contábil simples. Contudo, se além disso é nula, é preciso que o governo federal restitua o que foi pago indevidamente desde 1998. Calcula-se esse valor em cerca de 400 bilhões de reais. É o que foi subtraído aos estados na forma de desinvestimentos ao longo desse período. O restante deve ser sumariamente zerado, tendo em vista a nulidade básica.

Lei Kandir

Até aqui se tratou de imposição aos estados de dívida que se transforma, quando examinada de perto, num crédito desses estados junto ao governo federal. A Lei Kandir é o oposto. É uma dívida do governo federal com os estados que não está sendo paga, apesar de confirmada pela Justiça, desde sua instituição efetiva em 1996. Sua origem é uma compensação federal por isenções do principal tributo que financia estados e municípios, Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), quando incidente sobre produtos primários exportados. A justificativa dada para isso era a promoção de exportações desses produtos.

Mesmo que o governo fizesse as compensações devidas para os estados, a Lei Kandir não se justificava em termos nacionais. A produção e o escoamento de safras e de produtos minerais constituem atividades que demandam pesadamente condições de infraestrutura, como rodovias, ferrovias e portos. As exportações do agronegócio e do setor mineral devem, portanto, contribuir para seu financiamento. Note-se que elas só existem se forem competitivas internacionalmente. Portanto, não faz nenhum sentido que gozem de isenções tributárias que limitam a capacidade de financiamento de infraestrutura que usam.

O princípio que rege isenções tributárias exige algum nível de compensação para as sociedades que as adotam. Um deles é o efeito multiplicador de renda extensivo ao conjunto da economia. Outro é a geração de emprego. Outro ainda é a difusão e a inovação tecnológica. E finalmente, a geração de impostos. Curiosamente, a contribuição do agro e do setor mineral a essas atividades é proporcionalmente baixa, sendo que, no caso do imposto gerido pela Lei Kandir, se revela nula para os estados e onerosa para a União. Num ponto, porém, tem contribuição relevante: é a geração de divisas. Deve ser reconhecida como tal, mas estados e municípios não podem pagar por isso, sem compensação adequada.

O crédito total dos estados junto à União referente à Lei Kandir se eleva a mais de 637 bilhões de reais, de acordo com dados originais do Conselho Nacional de Política Fazendária analisados de forma exaustiva pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE). Considerando cerca de 400 bilhões de reais, pelas contas do governo, relativos ao que foi pago da dívida consolidada em 1997/1998, e que deve ser devolvido, o valor total do crédito dos estados ultrapassa 1 trilhão de reais. Portanto, os estados federados nada devem à União; são seus credores. O que deve ser discutido é uma forma de pagamento que atenda ao interesse comum, dada a prioridade política a ser conferida à retomada do Pacto Federativo.

Pagamento

A discussão em andamento no Congresso, e especialmente no Senado, sobre a revisão do Pacto Federativo não pode se resumir a aspectos estritamente tributários. É uma questão política. Diz respeito aos entes subnacionais, à auto-

nomia e às condições respectivas de seu funcionamento equilibrado, segundo suas atribuições constitucionais. Portanto, é politicamente inaceitável: 1) que a União imponha aos estados encargos financeiros que não podem suportar; 2) que se negue a restituir a estados e municípios recursos indevidamente apropriados a débito deles; e 3) que se negue a compensar isenções tributárias que representam uma verdadeira drenagem de recursos tributários estaduais.

Um trilhão de reais não é uma quantia trivial, mesmo para uma economia de 7 trilhões de reais. Obviamente seria exigir muito que a União quitasse essa dívida com os estados e municípios de uma única vez. Contudo, estamos num momento peculiar da vida econômica brasileira. Caminhamos para o quinto ano de uma prolongada recessão ou depressão, com uma queda de PIB que pode chegar a 10% desde 2015. A contrapartida dessa queda é grande capacidade produtiva ociosa na economia, atingindo todos os estados da Federação. Capacidade ociosa, em termos macroeconômicos, é uma oportunidade para expansão fiscal sem risco de inflação.

Tenho sustentado essa tese há anos. Ajudei a apresentá-la nos anos 1980 traduzindo o livro de um extraordinário economista norte-americano, L. Randall Wray, *Trabalho e Moeda Hoje*, que a expôs de forma absolutamente cristalina. Recentemente, para minha surpresa, o brilhante economista André Lara Resende, um dos pais do Cruzado e do Real, tido como ortodoxo, exprimiu um conceito fundamental derivado da teoria de Finanças Funcionais, hoje chamada Teoria Monetária Moderna, que atualmente ganhou trânsito entre a inteligência progressista norte-americana: um Estado que emite a própria moeda não tem restrição para expansão monetária até o limite do esgotamento da capacidade produtiva da economia.

A razão para isso é simples: uma grande capacidade ociosa indica um nível de produção potencialmente acima da demanda; a expansão fiscal para aumentar o investimento, assinalando também queda da taxa de juros, leva à expansão da demanda, sem inflação, porque inicialmente a oferta será maior que essa demanda. O efeito final é a retomada do crescimento econômico e do emprego, desencadeando um ciclo virtuoso na economia.

Progressivamente, na medida em que o aumento da demanda esgote a capacidade ociosa da economia, o Estado pode buscar sem muito esforço o equilíbrio orçamentário, a fim de evitar a inflação e, eventualmente, por força

do aumento do PIB e da receita tributária pública, iniciar a redução da dívida pública ampliando a oferta de recursos no sistema produtivo. O essencial, portanto, é reconhecer o caráter cíclico da economia: pela natureza do capitalismo, ela evolui na forma de altas e quedas da demanda e do investimento, com períodos inflacionários e deflacionários, o que justifica a intervenção da política fiscal-monetária para regularizar o sistema de demanda e seu efeito produtivo, contra a estupidez dos ajustes fiscais indefinidos.

Os estados e municípios não têm responsabilidade quanto à política fiscal-monetária nacional. Mas sofrem brutalmente seus efeitos. A crise fiscal dos estados nos últimos anos foi agravada pela recessão prolongada e pela financeirização de suas economias; e a recessão prolongada teve um forte componente fiscal restritivo por parte do governo federal. Nesse sentido, é importante que a União incorpore em suas políticas os interesses estaduais e municipais, acima de ideologias e partidos, reconhecendo efetivamente o interesse comum sob o manto republicano e federativo.

A revisão do Pacto Federativo a partir dessas premissas conduz à necessidade do reconhecimento da dívida com os estados federados, da ordem de 1 trilhão de reais, na forma de títulos públicos federais, em quatro parcelas iguais anuais. Note-se que isso é perfeitamente compatível com a política financeira do atual governo: em 2019, segundo o ministro da Economia, e em parte apenas como precaução, o governo pediu e o Congresso aprovou a emissão de 248 bilhões de reais em títulos públicos. Não houve oposição relevante a essa iniciativa, embora não tenham sido esclarecidos concretamente seus objetivos.

É evidente que a transferência aos estados e municípios de 250 bilhões de reais por ano, ao longo de quatro anos, não pode ser um cheque em branco para os governadores e assembleias estaduais. A sociedade terá de ser informada quanto aos fins e meios de sua aplicação. A lei que vier a aprovar o que se concebe como grande acordo federativo terá de especificar como serão aplicados os recursos, no caso dos estados, em saúde, educação, segurança, habitação; e, no caso dos municípios, em reestruturação de suas periferias, notadamente as favelas. Tudo isso equivalerá a um efetivo grande salto para a frente, uma retomada certa da economia, resgatando décadas de subinvestimentos públicos nos entes subnacionais brasileiros.

Considerações finais

Este ensaio tratou exclusivamente até aqui de relações federativas para trás, de forma complementar às tratativas sobre rearticulação do Pacto Federativo que tem sido conduzido no âmbito do Senado Federal. O pressuposto aqui é que não haverá solução justa para o problema federativo se o passado, que na verdade estrutura o presente, não for resolvido de uma forma equilibrada. Como mencionado, há um déficit estrutural nas finanças públicas de estados e municípios que reclama um aporte compensatório de recursos fora dos orçamentos correntes. Do contrário, um eventual novo Pacto Federativo não se sustentará.

Deve-se considerar que o acúmulo de pendências entre estados, municípios e governo federal não se deve a um governo isoladamente. Começou no governo Fernando Collor, prosseguiu no governo Itamar Franco, perpassou o governo Fernando Henrique Cardoso, seguiu-se nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, assim como no governo Michel Temer. Foi a situação da economia que obscureceu essas relações injustas: enquanto houve crescimento do PIB, refletido na receita e nos orçamentos dos estados e municípios, os governadores não se perceberam imediatamente dos desequilíbrios crescentes nas relações com a União. Foi o ciclo depressivo da economia que expôs o desequilíbrio e sua intensidade, incluindo a exaustão de sua capacidade de investimento e o surgimento de efetiva situação de desinvestimento em termos reais.

A tentativa de solução isolada para a crise federativa tem sido infrutífera. Estados que devem muito procuram saídas em Brasília para situações tóxicas. Isso é humilhante, pois em geral significa autorização “paterna” de fazer dívida nova junto a órgãos federais, como o BNDES, para pagar dívida velha; assim como submeter a condicionalidades políticas oportunistas, como a privatização de ativos estaduais, o que nem sempre corresponde a uma decisão política autônoma do próprio estado. Tudo isso indica que, no caso da dívida trilionária que se discute acima, não há solução fora de uma ação coletiva de governadores, mesmo que inicialmente num foro regional, apontando para uma solução definitiva no Congresso.

Obviamente, há dificuldades políticas. A primeira delas é que a situação das finanças públicas estaduais, inclusive dos créditos junto à União aqui tratados, é diferenciada. Há os que têm direito a grandes créditos, em termos

proporcionais, e há os que têm relativamente poucos. Mesmo que os que têm mais créditos são os que haviam pagado mais, os outros foram afetados indiretamente pela consequente contração da economia como um todo, devida aos desinvestimentos dos primeiros. Isso significa que deve haver um equacionamento salomônico apropriado, considerando o peso dos pagamentos e o impacto horizontal deles.

Também no caso das transferências da Lei Kandir é justo adotar uma solução intermediária, que vale para as duas situações. Trata-se de uma transferência devida quase integralmente e que não foi feita pela União em bases legais. O serviço ou bem tributado (ou isento) sobrecarregou uma infraestrutura logística nacional não limitada ao Estado de exportação, mas afetando todos. A partir de um acordo político, sacramentado em lei, pode ser decidido que cada estado receba metade de seu crédito contábil original, sendo que a soma das outras metades, por média aritmética, seja creditada aos estados individualmente.

É possível que, por injustificadas razões político-partidárias ou por se sentirem financeiramente acomodados, alguns estados não se disponham a buscar as bases desse novo Pacto Federativo com o governo federal – o que então deve ser buscado pelos demais junto ao Congresso. Porém, deve ser acentuado, de forma rigorosa, que não se trata de acordo entre governos estaduais e governo federal, mas entre estados e União. Nesse sentido, o que se busca é um entendimento republicano com o governo Bolsonaro, acima de diferenças partidárias, de caráter político, sim, mas em favor sobretudo do equilíbrio federativo.

A situação específica do estado do Rio de Janeiro, que, junto com Minas Gerais e Rio Grande do Sul, se encontra em crise financeira de virtual insolvência, ilustra o caráter absurdo do sistema de financeirização de dívida que foi imposto aos entes federativos, incluindo naturalmente os municípios também devedores e todos que participam da arrecadação declinante do ICMS. No caso do Estado, a dívida foi consolidada e refinanciada pelo governo federal em 1999 no montante de 13,5 bilhões de reais. Desde então, foram pagos 57,5 bilhões de reais. E ainda restam a pagar 78,7 bilhões de reais em decorrência dos juros astronômicos que foram aplicados pela União sobre uma dívida tecnicamente nula.

Os esquemas apresentados pelo governo num conjunto de leis que trata de reforma administrativa e novo pacto federativo são um acinte à sociedade que requer serviços públicos decentes, destinados principalmente aos pobres. Não

há uma medida sequer voltada para a melhoria dos serviços. Ao contrário, as prioridades são cortar e reduzir salários de servidores, autorizar novo endividamento exclusivamente para pagar débitos anteriores, controlar de forma absoluta os gastos previdenciários e, por último, mas não menos importante, promover a qualquer custo a privatização de entes públicos no plano estadual, usando os recursos para pagar dívidas. É o ajuste econômico permanente sob o nome de estabilização fiscal.

Entretanto, é no Congresso Nacional que essas questões serão decididas. A relação dos créditos individuais dos estados deverá ser apurada com rigor científico e apresentada a autoridades federais como ato de soberania. Dois projetos de emenda constitucional deverão ser formulados. Um deles, definindo os direitos estaduais relativos à restituição dos valores referentes à imposição da dívida de 1997/1998; outro, definindo os direitos relativos à Lei Kandir, cujos cálculos foram realizados e atualizados até 2017 pela FEBRAFITE.

Um terceiro projeto definiria a forma de dispêndio dos recursos apurados, distribuídos entre saúde, educação, habitação, infraestrutura. Neste último caso, a sugestão é que se aplique metade dos recursos no programa “Cidade Cidadã”, que tem como objetivo central resgatar as favelas brasileiras no encontro da civilização em termos sociais. Na medida do encaminhamento justo dessas negociações, seria conveniente que o governo federal adiantasse aos estados em dificuldade conjuntural recursos operacionais para serem compensados na finalização dos acordos, sem qualquer condicionalidade.

Até onde é possível planejar estrategicamente para médio e longo prazo, pode-se garantir à sociedade brasileira que, com o empenho dos três níveis de governo, é possível liquidar o alto desemprego no Brasil em, no máximo, três anos. Nos dois primeiros anos seria reduzida a atual taxa de desemprego, da ordem de 12%, para metade. No terceiro, se chegaria próximo de 4 a 5%. Não há nisso nenhum elemento de demagogia, pois o grosso da criação do emprego resultaria diretamente do programa, e não por vias indiretas, como em programas convencionais de pleno emprego. Na Índia, como dito, o programa foi considerado pelo Banco Mundial, em seu relatório sobre desenvolvimento de 2014, como um “exemplo estelar de desenvolvimento rural”.

Pelas características populacionais da Índia, o programa, lá denominado Lei Nacional Mahatma Gandhi de Emprego Garantido, se destina prioritaria-

mente ao campo. Entretanto, como somos um país muito mais urbanizado e favelizado, nosso foco são as médias e grandes cidades. Porém, se a Índia, um país pobre e superpovoado, pode fazer um programa de pleno emprego de forma totalmente exitosa e praticamente sem corrupção, por que nós, relativamente mais ricos e com uma população menor, não podemos? O programa indiano chama-se NREGA, em inglês, e pode ser consultado na internet.

O importante na proposta de Emprego Garantido/Trabalho Aplicado é que pode ter resultados imediatos na elevação do emprego. A sugestão é que jovens de 14 a 21 anos, os mais vulneráveis à criminalidade quando estão desempregados, recebam bolsas mensais concomitantemente com trabalhos em obras públicas em sua região de residência. Aplicados inicialmente em tarefas simples, esses jovens deverão receber treinamento e oportunidades educacionais durante seu período de permanência no programa, que poderá ser de três anos. As estimativas feitas são que, para essa população, os custos são razoáveis.

O objetivo último do Programa de Emprego Garantido/Trabalho Aplicado é considerar trabalho como direito numa democracia, e favorecer a plena regeneração e urbanização das comunidades periféricas das Regiões Metropolitanas e grandes cidades. Para os dirigentes atuais de estados e municípios, representará uma espécie de contrapartida dialética de uma situação herdada e que resultou de descaso secular das elites políticas e sociais, com raríssimas exceções, em relação a 40% de sua população mais pobre favelizada. Para essas comunidades, será um salto definitivo para a civilização.

Por certo, levar esse programa ao interior das favelas implicará problemas de segurança. Por isso, a sugestão é que, onde esses problemas de segurança sejam mais críticos, haja uma renovada colaboração das Forças Armadas na pacificação dessas áreas. A experiência recente de intervenção dos militares nas comunidades, sobretudo no Rio de Janeiro, fracassou sobretudo porque não foi seguida de qualquer programa social. O governo federal praticamente ignorou as propostas orçamentárias da intervenção e deixou os militares isolados com seus requerimentos de levar programas sociais e de urbanização às favelas.

Parte III
Temas das Políticas Sociais e
Segurança Pública

Seguridade social brasileira: construção, estrutura, conquistas e desafios

Milko Matijascic^{1 2}

Quando a análise das políticas sociais toma por base a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento que marca a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), fica patente a mensagem que deriva da obra de Karl Polanyi (1944), afirmando que o ser humano não é uma mercadoria, conforme apontaram Merrien et al. (2005). A DUDH foi acompanhada por outros documentos elaborados por outros das instituições que integram a ONU. Para o propósito do presente artigo, são as questões relativas à seguridade social que constituem o foco de análise. A Convenção 102, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a referência para revelar se um país coloca em destaque o direito à proteção social, conforme ocorre com o Brasil.

¹ Doutor em Economia pela UNICAMP. Técnico em Planejamento e Pesquisa pelo IPEA na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). Atuou como Assessor Especial do Ministro da Previdência Social (2004/5), Chefe da Assessoria da Presidência do IPEA (2008/11). Atuou como Consultor de Pesquisas de várias organizações internacionais como a CEPAL, BID, OIT e AISS. Foi colaborador do Federal Reserve Bank em Atlanta (2003/8).

² O conteúdo do presente estudo não reflete a opinião do IPEA ou do governo brasileiro. O conteúdo exposto reflete exclusivamente o esforço de pesquisa divulgado pelo autor no Brasil e no exterior.

Os temas relativos à seguridade social são debatidos o tempo todo, cabendo destaque aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que substituíram os Objetivos do Milênio (ODM), no âmbito das Nações Unidas. Nos ODS, foram incluídos objetivos e metas visando garantir padrões de proteção social que associam os direitos sociais aos humanos.

Modelos de políticas sociais e seus limites para países subdesenvolvidos

Os esforços de classificação mais conhecidos para classificar as políticas sociais são os de Esping-Andersen (1990) e Esping-Andersen & Myles (2007), reconhecidos como as referências centrais nos debates atuais, por terem criado uma classificação dos países desenvolvidos da Europa Ocidental, da América do Norte e da Oceania, baseada na desmercantilização do acesso à proteção em relação ao mercado e, na obra mais recente, por revelar que a diferenciação de gradação entre os *clusters* detalhados logo abaixo está na presença de políticas derivadas de serviços sociais, ou seja, saúde e educação e não naquelas que transferem recursos para indivíduos ou famílias. Este argumento foi muito inspirado pela seminal obra de Karl Polanyi (1980). A classificação de Esping-Andersen (1990) e Esping-Andersen e Myles (2007) criou e consolidou três tipos de regimes de *welfare state*, amplamente debatidos pela literatura internacional, a saber:

- Liberal, em que a atuação estatal costuma ocorrer após a ação dos mercados, para corrigir suas falhas;
- Conservador, com foco de proteção nas categoriais socioprofissionais reconhecidas pelo Estado e com grau de proteção residual para os demais; e,
- Universais, com amplos níveis de proteção, pouca dependência dos mercados e ênfase em serviços sociais.

Os países que melhor representam esses modelos são respectivamente: Estados Unidos, Alemanha e Suécia. Essa classificação, embora amplamente reconhecida e muito consagrada, não foi aceita sem reparos. Ferrera (1993) considerou que, entre os países de matiz conservador valeria a pena destacar que Itália, Grécia, Espanha e Portugal são muito afetados pelo clientelismo e

por forte mescla de ações do Estado e de interesses privados. Assim, esses países deveriam ser classificados à parte, como o modelo mediterrâneo. O debate que se seguiu foi longo, mas, conforme apontaram Merrien, Parchet e Kernen (2005), as características específicas desses países poderiam ser atribuídas, em menor medida, aos demais que integram o modelo conservador. No entanto, as características culturais do modelo mediterrâneo justificam a seleção da Itália e de Portugal para ajudar a pensar os desafios da política social no Brasil.

Em países subdesenvolvidos, foram feitas algumas tentativas para criar uma tipologia de modelos de políticas sociais. Algumas tentaram adaptar a análise de Esping-Andersen (1990) ao contexto da América Latina, conforme o estudo de Barrientos (2001) ou Madrid (2002). Aquelas conclusões são interessantes, revelando semelhanças dos modelos regionais com os conservadores da Europa continental, mas, não aplicam a definição de Esping-Andersen (1990) devido à diversidade de situações econômicas e sociais que diferenciam os dois continentes. Existem alternativas de classificação de modelos de como as de Mesa-Lago (2000), centradas na antiguidade dos programas, ou as de Kay e Kritzer (2001), focalizando as reformas, com ênfase na previdência, que possuem interesse, mas, não alcançam todo o escopo da seguridade social.

Trajetória da seguridade social no Brasil até 1988

A trajetória da seguridade social brasileira poderia ser caracterizada como algo que, na origem, seguiu a lógica do seguro e, com a construção da democracia, passou a ter identidade com os direitos humanos via universalização do atendimento e da cobertura.

Muitas das políticas sociais caracterizáveis como seguridade social no Brasil já apareciam, para alguns poucos habitantes de nossas terras, desde os tempos da colonização, com destaque para a Santa Casa da Misericórdia de Santos, em 1543. Com a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, esse processo se acelerou, tendo continuidade após a Independência do Brasil, nos tempos do Império e da Velha República.

Mas foi somente após a Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, que as políticas públicas integrantes da política social passaram a ser tratadas efetivamente como políticas de governo. A

criação dos Ministérios do Trabalho e Educação e Saúde representaram uma prova disso. A questão social passou a ser vista como estratégica para viabilizar uma rápida urbanização e o esforço de industrialização do Brasil para enfrentar as restrições externas, devido a redução de exportações de café em meio à Grande Depressão que se instalou nas economias capitalistas em outubro de 1929.

Até o final dos anos 1930, as principais categorias socioprofissionais urbanas passaram a contar com redes de proteção que estavam centralizadas nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), cujo nome soa, hoje, inadequado, pois o âmbito de proteção era mais amplo, apesar das importantes diferenças entre eles em matéria de planos de benefícios, que incluíam, além das aposentadorias e pensões, em vários casos, assistência à saúde e farmacêutica, crédito para a habitação e auxílios relativos a doenças e invalidez.

As políticas sociais no Brasil não fizeram parte das metas e das estratégias de desenvolvimento adotadas antes de 1988, ao contrário do que ocorreu com as políticas econômicas e toda a sua interação com as estratégias de investimento e regulamentação dos marcos legal. O Plano de Metas ou o Plano Trienal praticamente não faziam menções ao tema. Isso não significa que as políticas sociais não tivessem merecido atenção nesses governos, considerando a aprovação e regulamentação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ambas em 1960. Entre 1961 e 1963 houve muita discussão sobre a temática social, com foco nos trabalhadores rurais, mas o contexto de crise não se traduziu em leis mais perenes.

Com a crise do regime financeiro de capitalização coletiva adotado pelos IAP, em 1966/1967 foi feita uma reforma baseada na centralização dos diversos institutos, que não incluiu os funcionários públicos federais, estaduais e de muitos municípios. Essas reformas fizeram parte da lógica da modernização conservadora, que deu norte às iniciativas de governos militares após 1964.

A partir dessas reformas, as categorias excluídas, como os trabalhadores rurais, por conta própria e domésticos passaram a ter direito à previdência num ciclo reformista que se estendeu entre 1971 e 1973. Em 1974, os idosos com mais de 70 anos de idade e com tempo de serviço mínimo de doze meses passaram a ter direito à Renda Mensal Vitalícia (RMV). Mas os direitos desses trabalhadores não possuíam a mesma abrangência que o dos trabalhadores urbanos do sexo masculino. Essas diferenças eram baseadas nas condições de

vocalização das demandas, obedecendo a uma lógica que buscava se legitimar pelo discurso que dava suporte ao seguro social. Essa lógica, nas condições sociais do Brasil, não privilegiava os direitos de cidadania, dando ênfase à técnica do seguro, embora o escopo de atendimento da população trabalhadora tenha sido muito ampliado no início dos anos 1970, revertendo, ao menos em parte, grandes desafios existentes desde os anos 1930.

Um aspecto essencial, cujos desdobramentos ainda se fazem sentir nos dias de hoje, está relacionado ao plano de custeio da saúde, assistência e previdência social. Para financiar as aposentadorias, benefícios relacionados a acidentes de trabalho, saúde, ensino profissionalizante e promover ações assistenciais, a fonte escolhida foi a folha salarial com contribuições dos empregados e dos empregadores.

Assim, as transferências de recursos com vistas a reduzir as desigualdades, um problema perene da sociedade brasileira, tomaram por base uma estratégia de custeio baseada na incidência quase exclusiva sobre os salários e a folha salarial e não sobre os demais rendimentos como os decorrentes de ganhos de capital ou de transações como um todo. Numa sociedade em que a participação dos salários sobre o PIB era limitada, isso representava um grande ônus para os trabalhadores. Mesmo o custeio do desemprego involuntário do trabalhador se daria com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que ainda hoje grava a folha salarial.

Os governos militares promoveram uma concentração de renda com o forte aumento da desigualdade salarial e de renda para criar um mercado consumidor para as empresas transnacionais recentemente instaladas no Brasil e estimular o crescimento econômico, conforme demonstrou Furtado (1972). Esse crescimento do PIB elevaria a demanda, estimulando investimentos e fortalecendo o mercado consumidor, acabando por beneficiar os trabalhadores menos qualificados. O forte crescimento iniciado em 1968 e que durou até 1980 parecia revelar que a estratégia foi bem-sucedida.

No entanto, ocorreram alguns eventos que trariam sérios problemas para a economia brasileira, já no início dos anos 1970. Em 1971, os Estados Unidos deixaram de respeitar as regras firmadas no Acordo de Bretton Woods, após o final da Segunda Guerra Mundial e cessou a paridade entre o ouro e o dólar. Isso criou dificuldades na esfera internacional, gerando fortes turbulências nas

relações econômicas internacionais. Para piorar, em 1973, os países exportadores de petróleo praticamente quadruplicou o preço dessa mercadoria, o que afetou duramente o Brasil.

Para não romper com a estratégia adotada, o país lançou mão de empréstimos junto ao sistema financeiro internacional para bancar os investimentos considerados necessários para manter o forte crescimento econômico. Em 1979, com um segundo choque do petróleo, cujo maior desdobramento foi o forte aumento das taxas de juros promovidas pelo governo dos Estados Unidos, o Brasil passou a apresentar sérios problemas de balanço de pagamentos promovendo um forte ajuste recessivo para pagar o serviço da dívida, pois os juros dos empréstimos eram flutuantes. Essa recessão, a pior registrada pelas estatísticas brasileiras até então, refreou o crescimento econômico, reduziu a arrecadação tributária, elevou muito o desemprego, diminuindo, ainda, o poder de compra dos salários, que foram duramente afetados por uma inflação galopante. Continuar financiando a política social com base na folha salarial tornou-se inviável.

Constituição Federal de 1988 e a criação da seguridade social

O fracasso da estratégia de desenvolvimento dos governos militares, entre 1964 e 1985, desestabilizou a economia do Brasil e as políticas de proteção social. Diante disso, o descontentamento acabou por fortalecer um vigoroso movimento de massas que acabou permitindo a volta de governos eleitos por sufrágio universal no Brasil, com base em novo arcabouço jurídico-institucional consolidado na atual Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988. A Constituição Federal foi um marco essencial para as políticas sociais e representou a consolidação da lógica da universalização do atendimento. Nesse contexto, a lógica do seguro social foi transfigurada por uma preocupação explícita com as populações em situação social vulnerável. Entre as mudanças, cabe sublinhar as que se seguem:

- Mudança nos planos de benefícios a favor das mulheres e trabalhadores rurais que poderiam se aposentar mais cedo e com planos de benefício iguais aos dos assalariados urbanos do sexo masculino;

- Universalização do atendimento à saúde, reafirmando as mudanças em marcha desde o final dos anos 1970, com foco no atendimento integral, mas desvinculando os direitos da condição de contribuinte da previdência;
- Estabelecimento de benefícios de caráter assistencial, desvinculados da condição de contribuinte à previdência;
- Fixação do piso de benefícios em um salário mínimo.

Um aspecto fundamental a destacar foi a criação do conceito de **seguridade social** que **abrangia as políticas de saúde, previdência e assistência social**, colocando em destaque a necessidade de ações integradas entre elas. A atual Constituição Federal criou o **Orçamento da Seguridade Social (OSS)** e estabeleceu **fontes de financiamento exclusivas para promover o custeio**. Essa iniciativa:

- Por um lado, consolidou a trajetória que buscava isolar o econômico do social ao separar as fontes de custeio; mas,
- Por outro lado, criou condições de financiamento potencialmente estáveis e que reconheçam as diferenças entre brasileiros em termos de capacidade contributiva decorrentes de um mercado de trabalho muito heterogêneo e com elevados níveis de informalidade nas relações de trabalho.
- Esse conjunto de iniciativas foi essencial, sem dúvida, para permitir a elevação da cobertura da seguridade social, ao não atrelar o acesso a benefícios de forma exclusiva à capacidade dos trabalhadores para contribuir, isto é, deixando de se basear na lógica do seguro de forma estrita.

A CF não criou vários dos mecanismos que se consolidaram a partir da entrada em vigor de suas normas, como o SUS, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS, que substituiu o FINSOCIAL, seu predecessor). Já a criação do OSS, da legislação orçamentária em vigor, da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da própria Ordem Social foram engendrados no âmbito das atividades da Assembleia Nacional Constituinte.

Desdobramentos dos ditames da Constituição Federal para a seguridade social

Existe um amplo consenso entre analistas ao afirmar que os dispositivos engendrados pela CF-88 em matéria de seguridade foram seguidos de forma muito parcial. Já em 1991, foi criada uma Lei Orgânica da Seguridade Social, que na verdade é encarada como uma lei de custeio, estando mais atrelada à previdência. Em termos de benefícios, cobertura e atendimento foram criadas leis separadas para a previdência, saúde e assistência social, não integrando a Lei Orgânica da Seguridade Social. Nenhum governo eleito após 1988 reverteu essa linha de ação.

Ainda sob o prisma do custeio, a trajetória pós-Constituinte acabou por se desviar dos preceitos previstos no texto da CF-88. A título de exemplo, a saúde deixou de receber recursos oriundos da folha salarial, em 1993, o que gerou sérios problemas financeiros, pois aqueles recursos eram transferidos com regularidade e pontualidade, sendo essenciais para efetuar os pagamentos para os serviços contratados pelo SUS. Os recursos administrados pelo Tesouro Nacional não chegavam de forma sistemática, pontual e regular, afetando seriamente a qualidade dos serviços, sobretudo num contexto virtualmente hiperinflacionário.

A regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS se deu em dezembro de 1993. A área passou a operar em novas bases em 1995 e o seu principal produto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) passou a ser administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que também era o responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários. A assistência social passaria a possuir um ministério próprio em somente 2003, mas, mesmo nessas condições, a gestão do BPC se manteve no âmbito do INSS, ao contrário do que se deu com o Programa Bolsa-Família – PBF consolidado em 2004 e que não utiliza a estrutura do INSS.

Uma importante reversão dos preceitos da CF-88 ocorreu na Revisão Constitucional de 1993/94. Nesse momento foi determinado que o OSS poderia ceder até 20% dos seus recursos para políticas públicas que não integrassem a seguridade. Isso foi chamado de Fundo Social de Emergência na época e ainda hoje existe sob a denominação de Desvinculação de Recursos da União – DRU. Na atualidade, a cessão de recursos da DRU pode atingir o patamar de 30%.

Numa primeira aproximação, soa contraditório que uma Constituinte dominada por grupos conservadores mantivesse o OSS, inspirado no ideário ideológico de esquerda. Mas isso se explica pelo fato da CF em 1988 ter destinado aos entes federados uma parte relevante dos impostos existentes no Orçamento Fiscal. Diante da crise econômica e das dificuldades persistentes no equilíbrio das contas públicas, a utilização do OSS foi uma alternativa mais efetiva para elevar a carga tributária, pois esses recursos não precisam ser partilhados com estados e municípios, além do aumento de alíquotas ou a criação de novas contribuições poderem ser implementadas em 90 dias, não estando sujeitas ao princípio da anualidade, como no caso dos impostos. Foi exatamente esse o caso da contribuição sobre movimentações financeiras (CPMF), existente entre 1993 e 2007.

A seguridade social nunca foi consolidada no âmbito da administração direta da União. Não existe uma conjugação de esforços perenes de ministérios da área social para empreender ações conjuntas para utilizar os recursos do OSS com vistas a melhorar o atendimento, gestão ou cobertura das políticas abarcadas pela seguridade.

Mesmo o debate sobre a situação financeira da previdência social veiculado pela grande mídia praticamente ignora a existência da seguridade e do OSS, apresentando um resultado de caixa do INSS como deficitário e utiliza esse indicador como justificativa para empreender reformas com vistas a sanear as contas públicas. O fato do mercado laboral brasileiro apresentar um quadro de precarização das relações de trabalho, em que uma parcela imensa dos trabalhadores não consegue contribuir de forma regular para a previdência é ignorado em favor de reformas com vistas a dificultar a elegibilidade aos benefícios, buscando, ainda, reduzir a sua taxa de reposição em relação aos rendimentos dos trabalhadores segurados. A sociedade pouco reage diante do fato do OSS ser ignorado, excetuadas algumas lideranças sindicais.

Cobertura da seguridade social no Brasil: aspectos gerais

Os desdobramentos do marco institucional estabelecidos na atual Constituição Federal são muito relevantes e representam um importante conquista para os brasileiros. A cobertura da população idosa com benefícios pagos em di-

nheiro via previdência ou assistência social é ampla e atinge 94% deles segundo Matijascic e Kay (2014). Poucos países em desenvolvimento ou emergentes superam a marca brasileira segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, vide ILO, 2014).

Quando o assunto diz respeito à saúde, os problemas são mais complexos que os relativos a benefícios pagos em dinheiro. No atendimento à saúde, existe uma crescente, vasta e complexa rede de serviços, mas, os problemas de acesso ainda podem colocar em risco o bem-estar e a própria sobrevivência dos brasileiros. O número de médicos por habitante e de outros profissionais da saúde, por exemplo, é relativamente baixo para as regiões norte e nordeste e municípios com população mais reduzida, em geral. A disponibilidade de medicamentos distribuídos para a população pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ainda é limitada e desigual. A disponibilidade de equipamentos para diagnósticos mais complexos de tomografia ou ressonância magnética, por exemplo, no SUS é reduzida e, quando comparada a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e supera apenas os indicadores mexicanos.

Mas, ao considerar os planos de saúde privados, a disponibilidade desses equipamentos é inferior apenas aos da Austrália e do Japão, considerando a população atendida pelos mesmos (cerca de 22% das famílias brasileiras). Ao associar setor público e privado, o número de equipamentos por cidadão seria comparável ao da Alemanha, o que é bem razoável. No entanto, existem extensas regiões do Brasil com uma disponibilidade pífia de equipamentos, ou seja, analisar de forma agregada é ineficiente e insuficiente diante da ampla dimensão territorial e da distribuição da populacional brasileira.

A evolução da cobertura em previdência, saúde e assistência, no entanto, não garante o bem-estar por colocar em risco, em diferentes situações, o direito à vida pela ausência ou demora no atendimento. Os casos de demora no tratamento de cidadãos diagnosticados com câncer, muito comentados nos dias de hoje pelas mídias de alcance nacional e locais, colocam em risco a vida de quem está nessa situação o que, por certo, representa um seríssimo percalço para o direito à vida. Nas políticas de educação o outro representante com elevados gastos na oferta de serviços sociais, a reduzida oferta de creches públicas é um problema para as famílias mais pobres por não permitir a liberação do

pai e, sobretudo, da mãe para poder manter uma relação de trabalho estável. Não é raro haver a necessidade de trabalhar para famílias mais humildes e, sobretudo, as monoparentais chefiadas por mulheres e a falta de oferta de creches resulta, com frequência, no abandono de crianças no lar, sem nenhuma supervisão de adultos. Essas situações inibem as oportunidades para as populações em situação de vulnerabilidade poderem almejar uma vida melhor e esse problema é particularmente grave para as crianças mais pobres.

Mesmo a cobertura da previdência e das outras políticas de pagamento de benefícios em dinheiro, como é o caso do Bolsa-Família, apresenta problemas. A cobertura entre idosos com 65 anos de idade ou mais é elevada, mas, para os jovens e adultos a não cobertura apresenta problemas que, em caso de doença ou morte prematura podem gerar insuficiência de renda para os familiares. É verdade que os benefícios de prestação continuada (BPC) podem ser um apoio para as famílias com menos de um quarto de salário mínimo per capita, mas, outras famílias, com renda superior, e, ainda assim, reduzida, podem ser submetidas a privações. O Brasil é um país com elevada parcela de trabalhadores com contratos de trabalho não regulamentados, ou seja, sem contribuição perante a previdência social. O Programa Bolsa-Família, por certo, ajudou a reduzir a não cobertura, mas esse contingente ainda é elevado, representando 24% entre aqueles com até dezesseis anos de idade e 18% entre essa idade e os 64 anos.

Desafios da seguridade social no Brasil

O desafio para o Brasil em questões relativas à política social é ampliar a disponibilidade de serviços ao longo do território e, ao mesmo tempo, melhorar a sua qualidade e a eficiência. Alguns indicadores para 2009, apontados por Matijasic, Guerra e Aldrin. (2011), permitem ilustrar os argumentos relativos à cobertura da seguridade em termos de atendimento:

- 80,7 % dos municípios não possuíam agência do PAT;
- 81,4% dos municípios não possuíam agência do INSS;
- 33,6% dos municípios não tinham capacidade de atendimentos para emergências em saúde.

Em compensação, o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) está presente em mais de 95% dos municípios brasileiros segundo MDS (2011), o que amplia muito a capacidade de atendimento do Estado para as políticas sociais, sobretudo para fins de cobertura para benefícios pagos em dinheiro.

Um recente estudo com amostragem estatística do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou as dificuldades do SUS, que podem ser verificadas com base num levantamento em 116 hospitais públicos de todos os estados brasileiros. Esses dados envolveram 9% dos leitos da rede pública de saúde, e apontaram um grande desequilíbrio entre o número de médicos das capitais e das cidades do interior, pois nas primeiras existem 4,56 médicos por mil habitantes e, no interior, pouco mais de um. De acordo com o TCU (2014), em hospitais que atendem o SUS foram esses alguns dos problemas estruturais relatados por seus gestores:

- 87% tinham deficiências de tecnologia da informação;
- 81% tinham falta de profissionais, bloqueando 47% dos leitos;
- 77% apontaram bloqueio de 11% dos leitos por falta de equipamentos;
- 63% falavam em forte absenteísmo que dificulta a prestação de serviços;
- 53% consideraram existir carência de melhores instrumentos de gestão para promover a redução de desperdício.

Em relação à Atenção Básica, segundo TCU (2014), foram tabulados os seguintes dados referentes aos entes federativos visitados (18 Estados e 56 Municípios):

- 66% tinham dificuldade para atrair ou fixar os profissionais de saúde;
- 65% tinham recursos insuficientes para custear o Programa Saúde da Família;
- 52% tinham problemas para encaminhar ao atendimento especializado;
- 52% mencionaram haver falta de materiais básicos.

Mesmo no pagamento de benefícios em dinheiro existem problemas que atingem a cobertura e o custo da gestão. Conforme apontaram Matijascic e Kay (2014), a cobertura em 2012 entre idosos era menor que a de 2001, estando, provavelmente, relacionado aos problemas de amostragem envolvendo a PNAD. O tema ainda requer uma pesquisa mais detalhada para traçar um perfil dos idosos não cobertos, mas, tudo indica que os problemas da econo-

mia, que atingiram duramente o mercado de trabalho nos anos 1980 e 1990 reduziram os anos de contribuição e dificultaram o acesso às aposentadorias.

Quando o foco é a gestão do sistema, em termos dos custos administrativos, outros problemas aparecem, pois o custo no Brasil, para o Regime Geral de Previdência Social é mais elevado do que em outros países. No Brasil, conforme apontaram Matijascic e Kay (2014), os custos eram de 3,7% em relação ao total de benefícios pagos via Instituto Nacional do Seguro Social em 2013 e nos Estados Unidos e na Suíça eram de, respectivamente, 0,5% e 0,7%, segundo Banco Mundial (1994). Os dados sobre custos administrativos são muito escassos e as comparações internacionais quase inexistentes. Ainda assim, esse tema requer atenção, pois é necessário evitar o uso excessivo de recursos na atividade-meio, que reduz os recursos potenciais para a atividade-fim. Não foram encontradas referências seguras para verificar a eficiência e os custos dos sistemas de saúde e assistência social que, em geral, são mais complexos mesmo.

A Seguridade social brasileira em perspectiva

A trajetória da seguridade social no Brasil deixou, com o tempo, de se basear de forma preferencial na técnica do seguro social e no esforço para contribuir; com vistas a atender as necessidades de indivíduos ou famílias e evitar a miséria. Nesse sentido, a relação das políticas sociais com os direitos humanos é crescente. O SUS é o exemplo mais acabado, mas, também, o BPC e o PBF merecem destaque, bem como as regras renovadas para a aposentadoria rural. Todos esses exemplos são desdobramentos das proposições da Constituição Federal, promulgada em 1988, e comprovam que as políticas sociais brasileiras representam um exemplo mundial para incentivar os direitos sociais.

Não obstante, os recentes esforços de reforma, com foco na previdência e na assistência social, revelam que o ideário que centraliza o foco na técnica do seguro e nas opções financeiras, que privilegiam a capitalização, revelaram-se na Proposta de Emenda Constitucional 6, de 2019 (transformada na EC 103/2019), e foram bem-sucedidos ao impor uma reforma que pode ser tratada como uma retração dos direitos sociais (*retrenchment* no original) nos termos expostos por Pierson (2001), ao focalizar a recalibragem (*recalibration*

no original) dos benefícios e a contenção de custos, seguindo a lógica do ajuste fiscal que domina o debate brasileiro de políticas públicas.

A cobertura das políticas, como no caso da saúde ou dos benefícios em dinheiro para idosos permitem falar em universalização do atendimento. Esse nível de atendimento faz do Brasil um exemplo internacional, tendo recebido um prêmio da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) em 2013, pelas conquistas e pela postura exemplar no cenário internacional.

No entanto, a reduzida cobertura previdenciária para menores de idade e adultos até a idade da aposentadoria, associada à falta de um atendimento adequado para doenças de maior complexidade e para as creches, embora o número de estabelecimentos esteja crescendo com vigor, deixam entrever que ainda é preciso avançar. As dificuldades de acesso reduzem as oportunidades e, em muitos casos, colocam em risco o direito à vida, com destaque para o caso da saúde.

A falta de congregação de ações entre a saúde, assistência e previdência social no Brasil representa o maior problema para tornar a seguridade social uma política útil de fato para a sociedade, estabelecendo estratégias comuns de ação como forma de reduzir ou eliminar ou ao menos amenizar as dificuldades impostas pela situação social do Brasil. Os problemas decorrentes dos imperativos fiscais, as questões mal definidas em termos de estrutura da federação e as lógicas burocráticas consolidadas há décadas explicam em grande medida porque isso não parece poder se consolidar. O OSS permanece sendo uma realidade por facilitar ajustes fiscais sem partilhar recursos com os demais entes federados e por contar com a DRU que permite retirar recursos da seguridade social com vistas a distribuí-los para outras áreas consideradas prioritárias pelas autoridades fazendárias e do planejamento.

Não é simples fazer a montagem de uma tipologia para modelos de Estado do bem-estar social para países subdesenvolvidos devido a extrema heterogeneidade de cobertura, amplitude e tipo de política pública. Essa é uma tarefa em aberto, mesmo entre países da América Latina ou da América do Sul.

Assim, mesmo para o Brasil, que representa um caso muito importante em termos de iniciativas em matéria políticas sociais, a adoção de regras envolvidas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da ONU, pode ser benéfica para atender melhor os cidadãos e reforçar os direitos humanos com a consolidação de instituições mais sólidas e promoção do desenvolvimento.

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- BARRIENTOS, A. *Welfare regimes in Latin America*. UK: University of Hertfordshire, 2001.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Censo SUAS. Brasília: MDS, 2011.
Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20censo-suas>>.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- _____; MYLES, J. “The Welfare State and Redistribution” Unpublished manuscript, 2007.
Disponível em: <http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf>.
- FERRERA, M. M. S. *Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino, 1993.
- FURTADO, C. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- IPEA. Agenda 2030: *ODS – Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília: IPEA, 2018.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: ILO, 2014.
- KAY, S. J.; KRITZKER, B. E. Social security in Latin America: recent reforms and challenges. In: *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, n. 1, 2001.
- MADRID R. The politics (and economics) of pension privatization in Latin America. *Latin American Research Review*, vol. 37, n. 2, 2002.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S. Brazilian pension model: the pending agenda. *International Social Security Review*, vol. 67, 1/2014, p. 71-93. London: Blackwell, 2014.
- MERRIEN, F.; PARCHET, R.; KERNEN, A. *L'état social: une perspective internationale*. Paris: Armand Colin, 2005.
- MESA-LAGO, C. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL (Serie Políticas Sociales), 2000.
- PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, 2000.
- POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1944.
- TCU. *Relatório sistêmico de fiscalização da saúde – FISCASAÚDE*. Brasília: Tribunal de Contas da União. TC 032.624/2013-1, 2014.

Dominância financeira e o desmonte do sistema público de previdência social no Brasil

Denise Lobato Gentil¹

A ruptura do pacto civilizatório e suas origens

Os anos de 2017 a 2020 passarão para a história do Brasil como uma fase de implacável destituição do Estado Democrático de Direito. A ruptura do pacto civilizatório que estava amparado pela Constituição Federal (CF) de 1988 foi tão violenta que a vida da ampla maioria dos trabalhadores do país está definitivamente ameaçada pela ausência de um horizonte minimamente digno.

A brutalidade desse retrocesso tem múltiplas dimensões. Uma delas, porém, notabilizou-se pelo monumental colapso: o desmantelamento do sistema de proteção social. Faltou pouco para que o capítulo da “Ordem Social” da Constituição Federal se tornasse uma página em branco para a classe trabalhadora.

O passo inicial importante para a análise da demolição de direitos sociais no passado recente é identificar que esse processo, não obstante os avanços no combate à exclusão social, foi fruto do refluxo progressivo dos projetos da esquerda nos governos petistas. Durante os 13 anos de exercício do poder foi crescente a influência das forças conservadoras, até culminar, em 2016, no golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff (PT) . Em

¹ Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, professora e pesquisadora do IE/UFRJ.

seguida, veio o fracasso das forças progressistas na disputa eleitoral de 2018. Essa derrota política, de consequências históricas inacabadas, colocou no poder um candidato de extrema direita e sua agenda ultraliberal de tendência autoritária e anticivilizatória. O diagnóstico deste cenário permanece em aberto, porém, é fundamental compreender que o fenômeno tem raízes mais profundas e está longe de ser circunscrito a fatores políticos locais e de se vincular a um curto período histórico.

É preciso identificar esse processo como parte integrante do aprofundamento da dinâmica neoliberal, que conduziu a um movimento mundial de hipertrofia da esfera financeira e fortalecimento de seus agentes políticos e institucionais.

Por financeirização ou dominância financeira entende-se a existência de um ambiente macroeconômico e estrutural onde as alternativas de liquidez são mais atrativas, em termos de risco e rentabilidade, do que o investimento produtivo. Os recursos disponíveis para investimento passaram a ser alocados preferencialmente em ativos financeiros, não importando os impactos negativos que essa decisão possa causar, como baixo e instável crescimento econômico, aumento da frequência das crises financeiras, elevação das taxas de desemprego, aumento da concentração pessoal e funcional da renda e a consequente deterioração das finanças públicas, tanto pela queda da arrecadação fiscal quanto pelo aumento das despesas financeiras do Estado (BRUNO, 2017, 2019). Uma de suas mais graves implicações foi a captura dos Estados nacionais pelos interesses das finanças, que passaram a pautar a política econômica e a definição do orçamento público, a despeito das necessidades dos demais setores da economia.

A dominância do capital financeiro submeteu todas as relações econômicas, políticas e sociais, assim como todas as esferas da vida e, ao mesmo tempo, abalou o funcionamento das regras democráticas que haviam sido estabelecidas no período pós-guerra. A hegemonia das finanças alterou completamente a lógica subjacente à economia industrial e se firmou no mundo com o acúmulo de tensões e problemas: governos antidemocráticos eleitos pelo voto, especulação financeira desenfreada, endividamento das famílias, aprofundamento da desigualdade social, terrorismo, xenofobia, racismo, homofobia, misoginia, violência e repressão estatal, perseguição e extermínio das populações marginalizadas, destruição ambiental e intolerância religiosa.

Essa dinâmica alcançou a periferia e se instalou nas entranhas da economia brasileira. No Brasil, esse processo tem início nos anos 1980, se aprofunda nas décadas 1990-2000 e ganha radicalidade a partir de 2015. A força do capital financeiro trouxe consigo o exaurimento do protagonismo dinâmico do capital investido em setores produtivos, provocando desdobramentos estruturais profundos expressos na desindustrialização, concentração da produção em *commodities* (LEITE, 2019), devastação do meio ambiente, desregulamentação do mercado de trabalho, desmantelamento do Estado de bem-estar social e privatização de serviços públicos essenciais à população carente. Todas essas mudanças ocorreram com o amplo apoio da elite econômica do país e suas redes de apoio no interior do Estado.

Não é fruto, portanto, de um quadro de crise fiscal conjuntural e de seu remédio amargo, como as forças conservadoras querem fazer crer. Como define Barreto (2019), desde os anos 1990, o eixo da acumulação se deslocou (em volume e protagonismo), de maneira irreversível, para a esfera do capital financeiro. A dominância financeira passou a ser o novo padrão sistêmico de riqueza no capitalismo (BRAGA, 1985; BRAGA et al., 2017) e, conforme Krippner (2012, p. 4), deve ser entendida como “a tendência de o lucro ser produzido na economia cada vez mais através dos canais financeiros em detrimento das atividades produtivas”. Nesse regime de crescimento liderado pelas finanças (AGLIETTA, 2000; BOYER, 2000), o compromisso keynesiano com o crescimento e o Estado de bem-estar social dá lugar à desaceleração econômica e à restrição de direitos sociais.

Não somente as empresas do setor financeiro aumentam sua participação no PIB, mas os juros, dividendos e ganhos de capital das empresas não financeiras superam aqueles provenientes dos investimentos produtivos. Essa transformação estrutural do capitalismo contemporâneo é uma expressão de classe, um mecanismo de controle e uma racionalidade associada ao capitalismo do final do século XX e do século XXI (VAN DER ZWAN, 2013).

Evidentemente que a disseminação global da financeirização está ligada à propagação de ideias e práticas neoliberais – desregulamentação dos fluxos de capital externo, taxas de juros elevadas, austeridade fiscal, que são políticas de apoio à financeirização. Alguns autores argumentam que a financeirização tem sido o principal motor do neoliberalismo, enquanto outros identificaram a

causalidade inversa. As finanças assumiram o Estado e as instituições do Estado keynesiano (VAN DER ZWAN, 2013). Fizeram surgir imperativos financeiros como o valor do acionista (*shareholder value*), que passou a ser o princípio orientador do comportamento corporativo, provocando importantes mudanças dentro das economias avançadas e periféricas. Por este princípio, os ganhos financeiros das empresas não são reinvestidos nas instalações produtivas, mas, ao contrário, são distribuídos aos acionistas por meio de pagamento de dividendos e recompra de ações, mesmo que para isso seja necessário reduzir a taxa de acumulação de capital fixo. No plano setorial, a financeirização submete os setores diretamente produtivos, como a indústria, às pressões e exigências de rentabilidade do setor bancário-financeiro.

A questão central é que a natureza da acumulação se transformou irreversivelmente nos países da Europa, nos Estados Unidos e na periferia, provocando a redução da renda e do poder de barganha da classe trabalhadora e tornando cada vez mais inviável a manutenção do Estado de bem-estar social, inclusive nos países de governos social democratas, que passaram a apoiar o programa neoliberal. Estudos mostram que, em nível industrial, o aumento da parte do lucro em detrimento da parte dos salários no valor adicionado nas economias centrais é uma característica de novo regime de acumulação capitalista (PUTY, 2018).

No Brasil, a financeirização remodelou toda a estrutura produtiva em pouco mais de duas décadas situadas entre o final do século XX e início do XXI, reprimarizando a economia brasileira e hipertrofiando o setor de serviços, onde estão incluídos os serviços financeiros, seguros e relacionados (IBGE, Contas Nacionais). Por consequência do poder das finanças, a política social foi retrocedendo com relação aos padrões arduamente alcançados no período pós-ditadura e tidos como parte importante da frágil democracia. A agenda neoliberal de reformas – adotada inclusive nos governos de centro-esquerda petistas que aderiram à austeridade fiscal e ao regime de metas de inflação – instrumentalizou a política econômica, colocando-a a serviço das finanças e dos interesses dos grandes grupos econômicos que se beneficiam diretamente da acumulação rentista-patrimonial².

² No período de gestão petista do Estado brasileiro (2003-2016), tentou-se conciliar duas ordens contraditórias de interesses: os da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de *commodities*, com a implementação de políticas sociais, redistributivas e de inclusão

As peculiaridades da financeirização no Brasil

A financeirização, no caso brasileiro, é muito peculiar e apresentou várias fases (BRUNO & CAFFE, 2015).³ A primeira, denominada pelos autores de financeirização por inflação, abrangeu o período que vai de 1970 a 1993, quando prevaleceram ganhos inflacionários derivados dos mecanismos institucionais de correção monetária e de indexação generalizada de preços e salários. A segunda fase iniciou-se após a estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real e desenvolveu-se sobre a base da renda de juros. Uma vez que os ganhos inflacionários não mais se verificavam, a acumulação rentista-financeira se direcionou para os ganhos através de derivativos e, sobretudo, títulos da dívida pública interna remunerados a taxas de juros extremamente elevadas. Não apenas operadores do sistema financeiro captam elevada rentabilidade para seus capitais através de juros.

As firmas não financeiras concentram seus ganhos na propriedade de títulos da dívida pública, de forma que as atividades produtivas se subordinam ao circuito financeiro. Há uma exacerbação da busca por liquidez e rentabilidade dos canais financeiros tanto do lado das empresas não financeiras [...] quanto das empresas financeiras (CORRÊA et al., 2017, p. 1127-1148).

A dívida pública interna (em particular, as operações compromissadas do Banco Central) voltada para atender à valorização do capital que ingressava a esfera financeira, se expandiu⁴.

via consumo (programa Bolsa Família, aumentos reais do salário mínimo, elevação do gasto previdenciário, expansão do consumo popular via crédito).

³ Os autores explicam que, nas economias desenvolvidas, a financeirização tende a se desenvolver através do endividamento privado e sob taxas reduzidas de juros, pois é o mercado de capitais o *locus* da revalorização rentista.

⁴ Há que se considerar o comportamento dos indicadores desta variável. A dívida líquida do setor público (DLSP) quando medida em percentagem do PIB, era de 38,9% em dezembro de 2003; sofreu um período de queda até o ano de 2013, quando alcançou o baixo patamar de 29,5%; e, cresceu consideravelmente a partir desse ano até chegar em novembro de 2019 em 62,5% do PIB (último dado disponível). Essa trajetória sofreu as influências do comportamento do PIB, superávit/déficit primário, taxa de juros e taxa de câmbio. Apesar dessas várias influências, a causa central do crescimento da dívida pública no Brasil no período 2003/2019 deve-se, em sua maior parte, às emissões do Banco Central que visam operacionalizar a política monetária e cambial (através das operações compromissadas). É neste

Outra vertente da financeirização no Brasil pode ser apreciada nos estudos de Sérgio Leite (2019) que, em uma abordagem inovadora, chama a atenção para a importância do comportamento da produção e preço das *commodities* agrícolas no fortalecimento das estratégias financeiras do setor. A busca voraz por terras em países da América Latina, no final dos anos 1990 até 2010, atrás das altas valorizações das mercadorias agrícolas e minerais, trouxe à tona não apenas o distanciamento entre os mercados produtores e consumidores, mas também a gestão financeirizada das *commodities*. Esta estratégia vai se dar a partir de praças financeiras externas às áreas de produção, deslocando o eixo decisório sobre a produção para a arena internacional. No Brasil, especialmente nas áreas objeto de expansão da produção de *commodities*, como foi o caso do Oeste baiano, da Amazônia brasileira, do circuito Maranhão-Piauí-Tocantins e mesmo em áreas já consolidadas, como Mato Grosso (com soja e algodão) e São Paulo (com cana-de-açúcar), a valorização das terras esteve atrelada à performance altista dos preços das *commodities* no mercado internacional, tornando-a um ativo financeiro. Para Leite, os fluxos de investimento

originários dos fundos de pensão do ‘Norte Global’, aplicados em terras (aquisição, *leasing*, aluguel, incorporação via empresas “nacionais” etc.) no continente latino-americano [...] acaba por estabelecer novas conexões, antes impensáveis, entre o setor rural e o setor urbano, mediadas pelo capital financeiro. Nesse último caso, o mercado global de terras conecta indiretamente um professor aposentado de Nova York, nos Estados Unidos, aos mecanismos de apropriação fundiária praticado por novos escritórios de firmas ‘imobiliárias’ rurais no cerrado piauiense, no Brasil, por exemplo. (LEITE, 2019, p. 16)

Lavinas (2013, 2015, 2017) e Lavinas & Gentil (2018) identificam outros rumos da financeirização nos anos 2004-2014. Ainda que conquistas sociais importantes tenham sido alcançadas, largas concessões ao mundo das finanças foram acordadas por intermédio da política social. O setor financeiro buscou

sentido que ocorre a vinculação/subordinação da política macroeconômica aos interesses de valorização do capital financeiro. Sobre esse tema, ver os relatórios do Banco Central “Evolução da dívida líquida – fatores condicionantes – setor público consolidado”. Para uma análise das consequências da evolução da DLSP sobre a reforma da previdência, ver Gentil (2018).

sistematicamente conquistar novos espaços de valorização e encontrou nos serviços tradicionalmente providos pelo Estado como saúde, educação e previdência social, um nicho para se expandir (LAVINAS, ARAÚJO, BRUNO, 2017). A captura de oportunidades deu-se pela forte colaboração do Estado quando este reduziu e deteriorou sua oferta pública de forma que desestimulou e induziu a busca no mercado daquilo que deveria ser um direito (LAVINAS & GENTIL, 2018). O recuo da provisão pública era impulsionado pela política de ajuste fiscal exigida pelo regime macroeconômico herdado da era FHC e mantido nos governos petistas.

A financeirização da política social foi se consolidando à medida em que o desenho destas políticas era ditado pela racionalidade do capital financeiro. De fato, as severas metas fiscais de resultado primário do período 2003-2016 produziram uma reestruturação paradoxal no orçamento da União. Embora tenha ocorrido aumento do gasto social, a oferta de serviços públicos essenciais (educação, saúde, saneamento básico e habitação popular) foi se reduzindo, em termos relativos, frente ao avanço da oferta privada. Simultaneamente, foi aumentando o gasto federal com transferências de renda às famílias – via Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro Desemprego e Previdência Social. Essa estratégia abriu duas grandes possibilidades ao capital financeiro.

A primeira delas é que o crescimento significativo das transferências de rendas monetárias, associado ao aumento vigoroso do salário mínimo real e à criação de milhões de empregos formais, foram determinantes para a incorporação ao mercado de consumo de mais de 30 milhões de pessoas. No entanto, essa circunstância forjou um tipo de articulação muito específica (LAVINAS 2013, 2015) que fez com que a renda dos programas sociais funcionasse como colateral para a inclusão financeira, assegurando o acesso ao crédito de consumo pela população de baixa renda e por aposentados e pensionistas. Essa estratégia ajudou a elevar a relação Crédito/PIB de 23% em 2003 para 58% em 2014, sendo a evolução do crédito à pessoa física ainda mais marcante: de 5,8% para 24,8% do PIB no mesmo período. A expansão acentuada do crédito provocou a incorporação ao mercado de consumo de massa via endividamento das famílias, em detrimento da provisão de bens públicos desmercantilizados que promovem a equalização de oportunidades (LAVINAS, 2017; LAVINAS, GENTIL & COBO, 2016). Para tornar tal estratégia efetiva, foram criados instrumentos financeiros como: o crédito consignado (em 2003) para funcionários públicos,

assalariados formalizados, aposentados e pensionistas; regulamentação do microcrédito (que acabou voltando-se ao financiamento do consumo); e a inclusão financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família através do Projeto de Inclusão Bancária (PIB) de 2008, envolvendo na teia do mercado financeiro os grupos mais carentes. Em resumo, essa estratégia – *consumo comandado por dívida* – caracteriza um processo de financeirização da política social que levou a um grau crescente de comprometimento da renda familiar com dívidas ao setor financeiro, tendo saltado de 18,3% no início de 2005 para quase 50% ao final de 2014, tendência que se manteve por muito tempo alimentada pelas elevadas taxas de juros (LAVINAS, 2016).

Bruno (2019) acompanha a interpretação de Lavinas, e também chama atenção para o fato de que, entre 2004-2014, as novas relações Estado-economia criaram as condições para que o processo de financeirização brasileiro, antes focado no endividamento público interno, se estendesse sobre o endividamento privado. Os agentes financeiros multiplicaram, em sua estrutura de ativos, as dívidas das famílias e das empresas não financeiras, através da expansão de suas operações de crédito a juros extremamente elevados. Assim, o grande varejo e distribuidores, do sistema tradicional de vendas diretas ao consumidor ou do *e-commerce*, expandiram seus níveis de rentabilidade não operacional, graças à oferta de crédito tanto para as classes médias quanto para os estratos de renda mais baixa da população brasileira.

A segunda face da financeirização da política social decorreu da expansão da oferta privada nas áreas de previdência, saúde e educação, pois, ao ocupar o espaço que o Estado deliberadamente abandonava, permitiu que grandes fundos de investimento em participação (FIP) de origem estrangeira comprassem empresas brasileiras. Esses fundos têm a estratégia de injetar recursos para, em seguida, abrir o capital das empresas na bolsa de valores (LAVINAS & GENTIL, 2018). De fato, o valor das ações dos setores de saúde e educação dispararam com o estímulo da política pró-mercado do governo federal. No setor de educação, a acelerada valorização do capital financeiro contou com a autorização para a abertura de novas instituições privadas de ensino superior e para ampliação de cursos nas instituições já existentes. Porém, foi com a expansão do financiamento estudantil (FIES) e a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) que a financeirização ganhou força, pois esses programas per-

mitiram não apenas a ocupação da capacidade ociosa, mas a elevação da escala dos negócios e a valorização de participações acionárias na bolsa. No setor de saúde, destaca-se a estratégia do governo federal de conceder renúncias fiscais de enorme magnitude que elevaram as margens de lucro das empresas – neste rol estão as deduções dos gastos com despesas médicas do IRPF que induziam a aquisição de planos de saúde, deduções no IRPJ dos gastos com assistência médica para empregados realizadas pelas empresas e as isenção da CSLL e CONFINS para as instituições de saúde classificadas como filantrópicas e sem fins lucrativos. Além disso, havia a política de compra de planos privados para funcionários públicos e os gastos diretos elevados dos governos federal, estadual e municipal na forma de transferências às instituições privadas sem fins lucrativos do setor de saúde (SHEFFER & BAHIA, 2005).

Com essas estratégias de governo que impulsionavam a acumulação financeira ocorre uma nova dinâmica comandada pela rentabilidade dos ativos financeiros – educação e saúde se transfiguram em mercadorias financeiras, cuja lógica de rentabilidade depende da capacidade de gerar ganho de capital e lucro aos acionistas. Esse processo reestruturou o consumo das famílias, levando-as a pagar preços exorbitantes por serviços que, antes, eram públicos e gratuitos, o que gera o alargamento do endividamento. A financeirização mudou a dinâmica social do país.

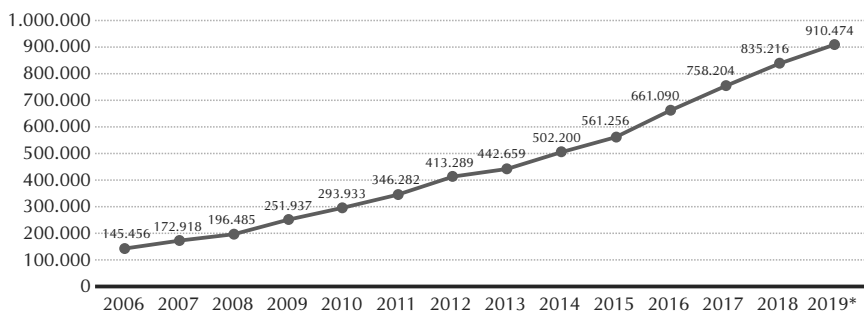
Por seu turno, a proteção social aos idosos também se metamorfoseia em ativo financeiro. Neste setor, o impulso foi dado pelas várias reformas realizadas desde os anos 1990, regidas pelo pesado bombardeio da retórica neoliberal catastrófica que anunciava iminente desastre fiscal do sistema público de previdência. A suposta ruína nacional resultaria do incontornável avanço do envelhecimento populacional e do elevado valor das aposentadorias dos funcionários públicos que sufocavam o orçamento inviabilizando investimentos. Havia certo instinto apocalíptico por parte das mídias pregando a reforma da previdência como a única saída para todos os males econômicos do país.

A existência de dois regimes de repartição simples no Brasil, implantados desde a Constituição Federal de 1988, tanto para os trabalhadores do setor privado (Regime Geral de Previdência Social – RGPS) quanto para os servidores públicos da União (Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS), sempre foi um obstáculo à expansão mais agressiva dos fundos pri-

vados de previdência. Porém, aos poucos, o poder do mercado financeiro foi se impondo sobre as políticas de proteção aos idosos e suas estratégias foram se consolidando através de várias reformas que, ao deteriorarem e desacreditarem o sistema público empurravam uma massa de descontentes para os fundos de previdência complementar que o mercado oferecia.

De fato, os fundos abertos de previdência avançaram aceleradamente, entre 2006 e 2019, captando a poupança das famílias. Conforme pode ser visto através do Gráfico 1, a seguir, o patrimônio desses fundos se expandiu de 146 bilhões de reais em 2006 para 910 bilhões de reais em 2019, crescendo em mais de seis vezes nesse período e alcançando 13% do PIB, segundo dados da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – Anbima (GENTIL, 2019b).

Gráfico 1: Evolução do patrimônio dos Fundos de Previdência Aberta (Em R\$ milhões a preços de 2019)



Fonte: Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Elaboração própria.

A lógica e a estratégia da financeirização da previdência social no Brasil

O mecanismo mais efetivo de estímulo à acumulação financeira nos fundos privados de previdência esteve centrado no achatamento do teto das aposentadorias do setor privado e na uniformização desse teto (rebaixado) para o sistema de aposentadorias dos servidores públicos, já que a renda de algumas camadas de funcionários da União supera em muito esse limite. A deterioração do

valor das aposentadorias mais altas sempre foi a estratégia para forçar as famílias mais abastadas a buscarem por uma renda complementar junto aos fundos de capitalização ofertados pelos bancos. Em outros termos, benefícios do sistema público de aposentadoria em patamares insuficientes para atender à demanda da classe média e alta por proteção na idade avançada (tanto de funcionários públicos como do restante da sociedade brasileira) transformaram-se no canal de transmissão da renda das famílias para os fundos administrados por bancos.

Seguindo essa estratégia, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional 20, de 1998, previu a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem o Regime de Previdência Complementar para seus servidores, fixando um limite para o pagamento de benefícios, cujo valor seria equivalente ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Mais adiante, em 2003, no primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva, a Emenda Constitucional 41 criou mais um canal, ao extinguir a integralidade e a paridade das aposentadorias dos servidores, passando a ser calculadas pela média dos salários de contribuição. Além disso, deixou mais claro o caminho do regime de previdência complementar. Foi, no entanto, em 2012, com a lei 12.618, do primeiro governo de Dilma Rousseff, que foi regulamentado o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, instituindo um pilar de capitalização. O alvo principal era a uniformização do teto de benefícios dos dois regimes públicos (dos servidores e dos trabalhadores da iniciativa privada). Foram, então, criadas três entidades fechadas de previdência complementar – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPESP-EXE), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPESP-LEG) e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPESP-JUD). O Poder Legislativo optou por não constituir entidade própria e vincular os seus participantes à FUNPESP-EXE⁵.

Pela nova regra de 2012, o servidor que ganhe acima do teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – estipulado em 5.839,45 reais para 2019 – e opte por um benefício previdenciário complementar, deve se vincular ao

⁵ Para uma visão detalhada da evolução do sistema previdenciário e do debate fiscal em torno das reformas ver GENTIL (2019a).

fundo fechado do funcionalismo, com contrapartida paritária do governo. A contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social fica também limitada ao teto do Regime Geral do setor privado (automático para novos servidores e opcional para os antigos). Sobre a parcela excedente ao teto, o servidor e a União contribuirão para o fundo de capitalização em proporções idênticas, limitada a parcela da União a 8,5%.

Todo esse caminho, de concessões progressivas dos governos petistas ao mercado de fundos previdenciários, acompanhadas do caráter desmobilizador dos movimentos populares, propiciou o ocorrido em 2019: a reforma da era Bolsonaro. A estratégia decisiva de favorecimento da acumulação financeira foi arrematada: 1) retirou-se a natureza pública da previdência complementar do servidor, de forma a poder ser administrada por entidade aberta de previdência complementar; 2) tornou-se obrigatória e não mais facultativa, a criação de previdência complementar para os demais entes da Federação, em até dois anos, em seus regimes próprios, limitando o valor dos benefícios de seus servidores em um salário mínimo; e, 3) retirou-se a obrigatoriedade de participação dos servidores públicos nos órgãos deliberativos da entidade de previdência complementar, diferente do que ocorria antes da reforma de 2019, quando os servidores possuíam (na entidade de previdência fechada), assento e participação obrigatória nesses órgãos. Com essas medidas, as instituições do mercado financeiro alcançaram, em definitivo, o que foi o grande objetivo de todas as reformas da previdência – se apropriar de parcela substancial da renda dos trabalhadores pertencentes à classe média que, antes, estavam vinculados aos sistemas públicos de previdência.

A série estatística de dados de captação líquida anual dos fundos de previdência aberta comprova que o percurso histórico de reformas foi alimentando a captura de novos investidores. Como se pode ver na Tabela 1, a captação dobrou entre 2007 e 2017, passando de 15,7 bilhões de reais ao ano para 32 bilhões de reais em 2019.

Tabela 1: Captação líquida dos fundos de previdência aberta (preços de 2019)

ANOS	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
R\$ milhões	15.669	39.697	38.127	30.994	45.582	43.723	32.345*

Fonte: ANBIMA. Relatórios Fundos de Investimento, 2019.

(*) Acumulado no ano até novembro.

Por outro lado, o veloz incremento em suas carteiras não se converteu em *funding* de longo prazo para os investimentos, como supôs a ortodoxia econômica. Dados da ANBIMA, para os fundos de previdência aberta, mostram que 91,3% do patrimônio dessas instituições está aplicado em fundos de renda fixa. De fato, informações do Banco Central apontam que os fundos de previdência se converteram nos maiores proprietários de títulos da dívida pública federal. Passaram de detentores de 17,7% do total desses ativos em 2007 para 24,5% em 2018 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019), reforçando a dinâmica do processo de financeirização por juros da economia brasileira apontado por Bruno, cuja mola mestra está na rentabilidade proporcionada pelo regime de metas de inflação e pela gestão da taxa de câmbio (BRUNO et al., 2011).

Com o objetivo de assegurar que novas fronteiras conquistadas para a acumulação financeira fossem definitivas era imprescindível minar os pilares de sustentação do que restou do sistema público, ou seja, era necessário destruir o eficiente sistema de arrecadação de receitas da seguridade social. Esse caminho foi trilhado por vários governos, inclusive da era petista, através de políticas de desoneração de contribuições sociais feitas, supostamente, para dinamizar uma economia que perdia indústrias e se desaquecia.

As desonerações assumiram grande escala. Em 2018, alcançaram o patamar de 283,4 bilhões de reais ao ano, sendo 52% deste montante pertencentes à Seguridade Social. Até mesmo recursos que poderiam ser arrecadados com a exploração do petróleo do Pré-sal, a riqueza estratégica do país, foram alvo de renúncias estimadas em 1 trilhão de reais, entre 2018 e 2040. Outra enxurrada de recursos foram perdidos com a sonegação de contribuições previdenciárias, estimada em 103 bilhões de reais ao ano, equivalentes a 1,7% do PIB (SINPROFAZ, 2017). A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP) denunciou que, em 2007, a Receita Federal tinha 4.180 fiscais, hoje, não há mais que 600 pessoas voltadas para combater a sonegação, a inadimplência e os desvios na Previdência. As grandes empresas devedoras são permanentemente perdoadas de honrar seus débitos passados, de forma que a dívida ativa previdenciária cresce a cada ano, tendo chegado ao nível de 427,7 bilhões de reais, em 2016 (PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL, 2017).

Com tamanha destruição de receitas, o “déficit” da previdência acabou se tornando uma profecia autorrealizável a partir de 2016. A forte desaceleração

da economia (iniciada em 2014 com reflexos até os dias atuais) e a reforma trabalhista (aprovada em 2017 com a lei 13.467) produziram enorme desemprego, terceirização da força de trabalho e informalidade, contribuindo para achatar as receitas da previdência e favorecer o discurso de desmonte do sistema público alardeado pelo governo de ultradireita que chegou ao poder em 2019. Os fundos de capitalização se beneficiavam desses mecanismos estrategicamente construídos para reduzir salários, eliminar direitos sociais e derrotar com o poder de barganha dos sindicatos, partidos e organizações dos trabalhadores. A hegemonia dos interesses do mundo das finanças no Congresso Nacional vai fazer parte de uma era em que a perda de civilidade e a desintegração social tornaram-se definitiva.

Pensadores do tema da financeirização chamam atenção para uma de suas características denominando-a de “financeirização do cotidiano” (VAN DER SWAM, 2014), isto é, o incentivo que os indivíduos recebem para ter participação no mercado financeiro e internalizar e desenvolver novas subjetividades como investidores ou proprietários de ativos financeiros. Desta forma, ocorre a incorporação das famílias de classe média nos mercados financeiros através da participação em planos de saúde, hipotecas residenciais, crédito ao consumidor, fundos de previdência complementar, os quais assumem a categoria de produtos financeiros comercializados em massa. É o mercado financeiro, com todo os riscos envolvidos, que passa a prover as necessidades básicas das pessoas nos setores em que, antes, elas eram atendidas pelo Estado de bem-estar social. O indivíduo é obrigado a comprar produtos financeiros para se proteger contra as incertezas da vida.

As novas regras da reforma da previdência do governo Bolsonaro e o colapso do Estado de bem-estar social no Brasil

O relato sobre a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103 de 13/11/2019) iniciará alertando sobre aspectos importantes: o texto envolve enorme complexidade normativa; foram feitas profundas e numerosas alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS); e, as consequências, embora

inescapavelmente dramáticas, ainda não foram estimadas em todas as múltiplas dimensões. Conforme avisa Kertzman (2019), a leitura é árida, faz referência a diversos outros textos, misturando um emaranhado de normas que dificultam a compreensão do intérprete.

Antes de enumerar algumas das principais mudanças na legislação constitucional previdenciária, pode-se antecipar que as categorias mais atingidas foram as mulheres, os professores, o servidor público, viúvas (os) e os que trabalham expostos a agentes agressivos que limitam o tempo de vida (e por isso tinham direito a aposentadoria especial). O Congresso Nacional, ao modificar a proposta original enviada pelo Executivo por intermédio do ministro da Economia, Paulo Guedes, conseguiu poupar os mais necessitados ao retirar do texto as regras que atingiam o trabalhador rural e os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).⁶ Foi também excluído o gatilho automático que aumentava a idade mínima conforme a elevação da expectativa de vida, obrigando que a alteração da idade da aposentadoria seja submetida ao Congresso. Quanto aos estados e municípios, a EC 103/2019 não alterou as regras de seus regimes respectivos próprios, o que deverá ocorrer através da edição de legislação no âmbito estadual ou municipal.

É importante chamar atenção para o grau de desconstitucionalização imposto pelas novas regras. Vários requisitos (como o tempo de contribuição, alíquotas de contribuição ordinárias, base de cálculo das aposentadorias, reajuste de benefícios, cálculo das pensões por morte etc.) se tornaram voláteis, pois, podem ser alterados por lei ordinária ou complementar, a qualquer tempo – e haverá de ser em favor dos fundos de previdência complementar e em prejuízo dos cidadãos, ainda por muito tempo –, o que gera profunda insegurança jurídica.

Os brasileiros estarão submetidos a uma situação de permanente reforma da previdência. A justificativa é velha conhecida: necessidade de ajuste fiscal. A situação mais grave é a dos servidores, uma vez que a modificação de parâmetros e regras poderá ser feita pela edição de medidas provisórias (exceto a idade mínima). A desconstitucionalização desfigura definitivamente a seguridade social porque facilita o desmonte do Estado de bem-estar. Sem dúvida,

⁶ Na proposta original enviada pelo Executivo o trabalhador(a) rural tinha a idade de aposentadoria elevada de 55 para 60 anos. Era exigida uma contribuição obrigatória.

a EC 103/2019 completa a destruição do pacto social de 1988 que se iniciou, em 1994, com a desvinculação das receitas da União (inicialmente, no patamar de 20%, e, depois, 30% em 2016), foi acompanhada das inúmeras desonerações de contribuições da seguridade social, pela implantação do teto dos gastos federais (EC 95/2016) e pela reforma trabalhista de 2017. Mas, o revés produzido pela reforma da previdência em 2019 não foi suficiente. Está em curso no Congresso propostas de desvinculação total de todas as receitas de contribuições sociais (“PEC do pacto federativo” e PEC da Reforma Tributária), o que desestruturará, definitivamente, a política social.

O breve resumo, a seguir, de algumas das principais alterações impostas pela reforma da Previdência de 2019, pode ajudar na visualização da ruína social que será produzida.

1. A idade de aposentadoria para os trabalhadores urbanos do RGPS manteve-se a mesma para os homens (65 anos), mas o tempo de contribuição subiu de 15 para 20 anos. No caso das mulheres, a idade é que subiu, passando de 60 para 62 anos, mas o tempo de contribuição permaneceu o mesmo (15 anos). Essas duas mudanças de parâmetro vão inviabilizar a aposentadoria de milhares de trabalhadores urbanos, porque as condições da estrutura ocupacional (mais deteriorada pela reforma trabalhista e pela recessão) definem a capacidade de contribuir e, portanto, de se aposentar.

No caso da elevação da idade das mulheres, uma pesquisa feita com base em dados de 2016 revelou que 74,82% das mulheres que se aposentaram pelas regras então vigentes (idade de 60 anos) não se aposentariam se a PEC já estivesse em vigor (GENTIL & PUTY, 2019).⁷ Embora a implementação da nova idade seja gradual, devendo ser atingida integralmente até 2031, o potencial de exclusão das mulheres é enorme. O caráter misógino do retrocesso ocupou lugar de destaque não apenas na reforma da previdência, mas no próprio núcleo do poder. Há que se considerar que: a taxa de desemprego entre as mulheres é de 15%, sendo 20% superior à dos homens; as mulheres compõem a maior parte da população desalentada (56%); recebem salários 20% inferior-

⁷ A pesquisa realizada em Gentil e Puty (2019) utilizou os dados oficiais das aposentadorias do INSS disponibilizados pela DATAPREV para a CPI da Previdência do Senado Federal, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Anuário Estatístico da Previdência Social fornecido pelo Ministério da Economia.

res; 14 milhões não conseguem contribuir para o INSS; e, a dupla jornada de trabalho leva a realizarem 17 horas extras semanais de trabalho doméstico para além daquelas despendidas no emprego (dados do IBGE/PNAD Contínua, 1º trimestre de 2019). Por todas essas circunstâncias são enormes as dificuldades para as mulheres conseguirem permanecer no mercado de trabalho, mais ainda após os 60 anos. Ignorar as condições da estrutura ocupacional e justificar a elevação da idade pelo aumento da longevidade das mulheres é reforçar a discriminação de gênero, que desfavorece e desampara, com impactos negativos que atingem toda a família.

Quanto ao aumento do tempo de contribuição para os homens, de 15 anos para 20 anos, provocará a mais dramática de todas as formas de exclusão social da reforma do governo Bolsonaro. Em função da elevada informalidade, alta rotatividade, terceirização e baixos salários há um bloqueio à contribuição do trabalhador para o INSS. A referida pesquisa (GENTIL & PUTY, 2019) demonstrou que, os homens que se aposentam por idade pelo RGPS, só conseguem contribuir, em média, com 5,1 parcelas por ano. A base de dados é do ano de 2016, anterior à precarização dos postos de trabalho imposta pela reforma trabalhista, o que indica que, hoje, a situação está ainda mais deteriorada. Levando-se em conta, entretanto, a informação de 5,1 parcelas/ano de 2016, um homem que, à época, conseguia se aposentar aos 65 anos de idade e 15 anos de contribuição, após a implantação da reforma (EC 103/2019) precisará cumprir, não com cinco anos adicionais de trabalho, mas com 11,8 anos de trabalho para alcançar o requisito dos 20 anos de tempo de contribuição exigidos pela reforma. Assim, a sua idade real de aposentadoria subiria de 65 para 76,8 anos e, o que é ainda pior, o trabalhador receberia uma aposentadoria de apenas 60% do salário médio. Caso, entretanto, chegasse aos 65 anos precisando de dois anos de tempo de contribuição para alcançar o total de 20 anos, haveria necessidade de trabalhar por 4,7 anos adicionais e o trabalhador se aposentaria com a idade real de 70 anos. Dadas as limitações físicas e intelectuais impostas pela idade avançada, associadas à inevitável defasagem tecnológica, os homens enfrentarão barreiras que se tornarão intransponíveis para se manterem empregados.

Verifica-se, portanto, que o tempo efetivo de contribuição é o parâmetro que determina a idade real de aposentadoria. A imposição de uma idade míni-

ma de 65 anos não implica que a aposentadoria dos homens ocorra nessa idade, pois há grande dificuldade para cumprir com o segundo requisito, o do tempo de contribuição agora expandido em cinco anos, em um país que convive com dramáticas condições de desemprego e subutilização da força de trabalho.

De fato, se as regras da PEC já estivessem em vigor em 2016, 57% dos que se aposentaram não teriam conseguido o benefício, por não preencherem a exigência dos 20 anos de tempo de contribuição (GENTIL, 2019).

Com a combinação perversa do aumento da idade mínima e elevação do tempo de contribuição é muito provável que a reforma da previdência tenha o efeito de reduzir dramaticamente a cobertura, provocando, portanto, a substituição das aposentadorias pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor é de um salário mínimo. O BPC é um benefício assistencial recebido por pessoas de baixa renda e pessoas com deficiência, que precisam comprovar uma renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo.

Vale lembrar que a reforma extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição e o fator previdenciário (este deverá valer apenas para o período de transição).

2. Os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio passarão a ter que cumprir o requisito de idade mínima – 60 anos, para os homens e 57 anos, para mulheres, além do tempo de contribuição de 25 anos, para ambos. Na regra anterior era exigido apenas tempo de contribuição de 30 anos, para os homens e 25 anos, para mulheres, sem a imposição da idade mínima. Essas mudanças nos parâmetros vão dificultar a aposentadoria de milhares de professores por exigir maior tempo de permanência no mercado de trabalho. Isto porque se observou que, em média, os homens se aposentavam aos 55,9 anos de idade, tendo contribuído por 30 anos. Dessa forma, serão impelidos a permanecer no mercado de trabalho por mais 4,1 anos para cumprir com o novo requisito da idade mínima de 60 anos. Quanto às mulheres, elas se aposentavam, em média, aos 52,46 anos de idade, tendo contribuído por 25 anos, portanto, precisarão permanecer compulsoriamente por mais 4,54 anos para alcançar a idade mínima de 57 anos (GENTIL & PUTY, 2019).

3. Um dos efeitos mais danosos da reforma da previdência é a enorme perda no valor mensal das aposentadorias do RGPS. Essa foi a principal meta perseguida pelo governo – ao contrário do discurso oficial que pregava a refor-

ma como um mecanismo de eliminação de privilégios dos servidores públicos. A drástica redução das aposentadorias ocorrerá por dois motivos. Primeiro, porque, na regra anterior, o salário de benefício era calculado com base na média dos 80% maiores salários de contribuição, possibilitando o descarte dos 20% menores salários. Pela nova regra de cálculo do valor da aposentadoria se utilizará a média aritmética simples de 100% dos salários de contribuição, sem exclusão dos menores salários, o que puxará o valor médio para baixo. A média não poderá ultrapassar o teto do RGPS. Segundo, o valor da aposentadoria será menor porque corresponderá a 60% daquela média (na regra anterior esse percentual era de 85%). Haverá um acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, para os homens e, de 15 anos de contribuição, para as mulheres filiadas ao RGPS. Conforme demonstra Kertzman (2020, p. 39), a perda do valor das aposentadorias do RGPS será superior a 33%.

Para se alcançar o valor da aposentadoria integral (100% da média) serão necessários 40 anos de tempo de contribuição (480 contribuições), para os homens e 35 anos de contribuição (420 contribuições), para as mulheres. Esta é uma meta inalcançável em função da desregulamentação do mercado de trabalho, já que os brasileiros só conseguem contribuir, em média, com cinco parcelas por ano, conforme comentado anteriormente. Se ficou difícil obter uma aposentadoria, a aposentaria de valor integral é uma ficção.

Resta ainda observar que a nova regra de cálculo do valor da aposentadoria resultará em situações injustas, pois um maior montante de contribuições ao longo da vida laboral não gerará o proporcional reflexo num valor de aposentadoria também maior, conforme cálculos de Oreiro e Carvalho (2019). O site oficial do governo falava de uma Nova Previdência em que “Quanto mais tempo a pessoa contribuir, mais vai ganhar”. Infelizmente, esse título não corresponde à realidade dos fatos, asseveram os autores. A reforma não apenas criou barreiras de acesso aos benefícios, mas foi além. Desmotivou o recolhimento de contribuições, como também desestimulou os trabalhadores a buscarem empregos formais com carteira assinada.

4. O texto da reforma permite a privatização de todos os benefícios não programados, como auxílio doença, acidente de trabalho e salário maternidade, após aprovação de lei complementar. O INSS terá exclusividade apenas

sobre as aposentadorias e parte das pensões. De fato, a mudança afetará parte das pensões que possam ser enquadradas como benefício de risco não programado, como no caso da morte de um trabalhador por evento inesperado, doença grave ou acidente de trabalho. Não se considera nesta classificação a pensão por morte de um aposentado. O gasto com os benefícios não programados equivale a 130 bilhões de reais por ano, um montante não desprezível empregado na oferta de benefícios que, até 2019, eram exclusivamente geridos pelo Estado (DOCA, 2019). A retirada do governo federal desse setor infla as oportunidades de negócios com produtos equivalentes do setor financeiro.

5. A pensão por morte passará por queda significativa de valor, prejudicando de forma injustificável viúvas e viúvos. A reforma, ao alterar o cálculo da aposentadoria, atingiu o cálculo das pensões. Para os dependentes de segurado do RGPS ou do servidor público a pensão será equivalente a 50% do valor da aposentadoria recebida, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%. Como o valor da aposentadoria foi rebaixado (pelo uso da média de todos os salários de contribuição, não permitindo o descarte dos 20% menores e pela aplicação de 60% sobre o valor da média), sobre esse valor aplica-se outra redução, o percentual de 50%, acrescido de 10% por dependente. Para piorar ainda mais essa já dura forma de cálculo, a EC 103/2019 dispõe que as cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% da pensão quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco. O valor da pensão por morte não pode ser inferior ao salário mínimo (mesmo que o dependente já possua outra fonte formal de renda tais como outra pensão ou emprego com carteira assinada). Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte será equivalente a: I) 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor, até o limite máximo de benefícios do RGPS; e II) a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%, para o valor que supere o limite máximo de benefícios do RGPS.

6. As aposentadorias especiais foram severamente atingidas. Têm direito a aposentadoria especial os que trabalham expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou a associação de agentes prejudiciais à saúde ou a integridade física, fazendo com que as pessoas venham a morrer prematuramente. Na

regra anterior, não era necessário cumprir com o requisito da idade mínima para ter direito ao benefício. A concessão dependia apenas da comprovação de 15, 20 ou 25 anos de tempo de trabalho permanente. A reforma inseriu no seu texto a dupla exigência de idade mínima, de 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição máximo a agentes nocivos, e o tempo de atividade de 15, 20 ou 25 anos, até que lei complementar seja publicada. Isto significa que essas regras que estão no texto da Constituição são transitórias.

A EC 103/2019 veda o enquadramento por categoria profissional ou ocupação (que já não era mais possível desde 1995) e vedava o enquadramento por periculosidade, mas esta vedação foi suprimida na votação do 2º turno no Senado. Intencionava-se deixar de fora da aposentadoria especial as atividades envolvendo contato com inflamáveis ou explosivos, trabalhos em alturas, exposição à alta tensão elétrica e de segurança/vigilância patrimonial e pessoal (LADENTHIN & SCHUSTER 2019), para reduzir os gastos do governo. Caso o dano ocorresse, seria concedida a aposentadoria por invalidez ao trabalhador já incapacitado para o trabalho; ou, a pensão por morte aos seus dependentes. Com a supressão da vedação, lei complementar definirá o direito à aposentadoria especial para profissionais em condições de periculosidade.

As idades mínimas estabelecidas impedem que os segurados expostos a agentes nocivos se aposentem, mesmo tendo completado os tempos de contribuição exigidos pela Constituição. Muitos trabalhadores deverão continuar expostos a agentes nocivos até completarem a idade mínima para aposentadoria, causando risco à vida do trabalhador, o que faz com que a aposentadoria deixe de ser especial, sob quase todos os aspectos. A aposentadoria especial deixou de ser uma técnica de proteção específica da previdência social, com condições de evitar incapacidade do trabalhador pela redução do tempo de contribuição. Se não bastasse esse prejuízo, o aposentado ainda terá que enfrentar a redução do valor da aposentadoria para 60% da média dos salários de contribuição mais 2% a.a. quando superar 20 anos de contribuição. Não se sabe em que condições físicas e mental, se viver até lá.

Por todas as situações elencadas acima, Ladenthin e Schuster (2019) apontam as inconstitucionalidades e ilegalidades da reforma da previdência, em razão da violação aos princípios da vedação do retrocesso, da proteção social, da vida, da saúde, da prevenção/precaução e da dignidade da pessoa humana.

O legado da reforma da previdência

A reforma da previdência representou o retrato mais bem acabado da desfiguração da ordem democrática da Constituição Federal de 1988. A reforma foi, sobretudo, a peça central da agenda mais dura do capital financeiro, que para se expandir, impõe a sociedade o retrocesso político, destruição do sistema de proteção social, a violência que decorre da exclusão social e a retração da esperança.

O Brasil viveu, entre 2004 e 2014, um processo de diminuição considerável da pobreza e redução, ainda que moderada, da desigualdade de renda medida pelo índice de Gini. Entre 2004 e 2014, o índice caiu de 0,570 para 0,515 e a queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 foi de pelo menos 63%. As melhorias no bem-estar dos brasileiros e brasileiras nesse período estão diretamente relacionadas ao aumento da renda domiciliar per capita, em que a política social teve papel relevante.

Os aumentos reais do salário mínimo e a expansão do sistema de seguridade social foram cruciais para tal resultado, já que as transferências da previdência e da assistência social com benefícios de piso atrelado ao salário mínimo protegeram vastas camadas da população contra a pobreza. Esse fato se reflete nas estatísticas de pobreza entre idosos, que tem sido menor do que a entre não idosos, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁸. Em 2011, a proporção de idosos pobres foi de 4,8% e a de não idosos chegou a 16,7%. Segundo a Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, mais de 81,7% da população maior de 60 anos recebia algum benefício da seguridade social em 2015. A partir de 2016, as forças políticas que já defendiam o desmonte do sistema de seguridade social tiveram poder suficiente para promover uma verdadeira ruína dos direitos conquistados desde 1988, o que culminou com a reforma da previdência de 2019.

Segundo estimativas de Puty e Gentil (2020) com base em microdados de sistema de benefícios do INSS, a reforma de Bolsonaro é regressiva mesmo que se considere apenas o universo de aposentados em 2016, último ano da série disponível. Se as regras da reforma de Bolsonaro fossem válidas em 2016, o resultado seria um achatamento das aposentadorias em uma faixa ao redor

⁸ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/02/pobreza-entre-idosos-e-menor-do-que-entre-nao-idosos-diz-ipea.html>.

do salário mínimo, pois dos 18% dos beneficiários que recebiam entre um e 1,5 salários mínimos, passariam ser 56,9% os que receberão apenas um salário mínimo. A média dos benefícios cairia de 1.815,42 reais para 1.607,74 reais, demonstrando o empobrecimento dos beneficiários mesmo desconsiderando que o próprio salário mínimo tenderá se depender do governo Bolsonaro, a perder valor ante a inflação nos próximos anos.

Como se viu, a reforma da previdência não tem vínculo com o ajuste fiscal ou com a eliminação de privilégios de funcionários públicos. Ela foi a exacerbação de uma ordem política e econômica que serve ao aprofundamento da acumulação financeira e que condena o país ao retrocesso, à deterioração das desigualdades sociais e à ausência de democracia.

A forte hegemonia do capital financeiro no capitalismo contemporâneo envolve a financeirização do cotidiano da vida da classe trabalhadora, que está cada dia mais enredada em uma teia que remete a estrutura de acumulação de capital fictício. Encontrar caminhos para escapar desse labirinto criado pela ultrafinanceirização é a tarefa fundamental de um projeto humanista, solidário e de esquerda nesse quase segundo quarto de século XXI. Nunca é tarde, apesar da gravidade do momento, para refundarmos perspectivas políticas que mirem o centro do problema criado pela extraordinária volúpia por liquidez gerada por esse sistema gerido por rentistas e financistas para si próprios e para mais ninguém. As urgentes alianças políticas distributivas e, portanto, democráticas, devem ter a dimensão da importância do duro combate sistemático a um problema que é sistêmico: o próprio capitalismo financeirizado.

Referências

- AGLIETTA, M. Shareholder value and corporate governance: Some tricky questions. *Economy and Society*, 29, 2000, p. 146–159.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema gerenciador de series temporais. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: dez. 2019.
- BARRETO, Eduardo. Restauração neoliberal e esgotamento histórico de formas consagradas de resistência. *Revista da SEP*, maio-ago., 2019.
- BAUD, C. e DURAND, C. Financialization, globalization and the making of profits by leading retailers. *Socio-Economic Review*, 10, 2012, p. 241-266.
- BOYER, R. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? A preliminary analysis. *Economy and Society*, 29, 2000, p. 111-145.

- ELIAS, Luciano. Um golpe no coração da América Latina, 2019. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/um-golpe-no-coracao-da-america-latina-por-luciano-elias/>>.
- BRAGA, José Carlos. Temporalidade da riqueza – Uma contribuição à teoria da dinâmica capitalista. Campinas, Tese de doutorado, UNICAMP, 1985.
- _____. et al. For a political economy of financialization: theory and evidence. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, número especial, p. 829-856, dez. 2017.
- BRUNO, Miguel. Regime de crescimento e os papéis do Estado numa economia financeirizada: a deslegitimação das políticas sociais e das estratégias nacionais de desenvolvimento, 2019. (mimeo)
- _____. e CAFFE, R. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.
- _____. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasileiro. In: IBGE. *Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- _____. et al. Finance-led growth regime no Brasil: Estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política* 31 (5 (125)), 2011, p. 730-50.
- CORRÊA, Mariana Finello et al. Financeirização, empresas não financeiras e o ciclo econômico recente da economia brasileira. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, número especial, p. 1127-1148, dez. 2017.
- CROTTY, J. The neoliberal paradox: The impact of destructive product market competition and 'modern' financial market on non financial corporation performance in the neoliberal era". In: EPSTEIN, G. (org.) *Financialization and the world economy*, Northampton (MA), Edward Elgar, 2005, p. 77-110.
- DOCA, Geralda. Governo quer acabar com monopólio do INSS em benefícios como auxílio-doença e maternidade. *Jornal O Globo*, 12 ago. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-quer-acabar-com-monopolio-do-inss-em-beneficios-como-auxilio-doenca-maternidade-1-23870720>>.
- GENTIL, Denise. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019a.
- _____. Reforma da Previdência e Acumulação Financeira – a lógica da financeirização acelerada da política social no Brasil. In: Dossiê Especial AKB “Um Debate sobre a Reforma da Previdência”. Associação Keynesiana Brasileira – AKB, ago. 2019b. Disponível em: <<https://associacaokyesianabrasileira.org/2019/08/02/dossie-especial-da-akb-um-debate-sobre-a-reforma-da-previdencia/>>.
- _____. “A assimetria do ajuste fiscal: seria o “déficit” da Previdência a causa do crescimento da dívida?”. Plataforma Política Social. Ano 7, 2018. Disponível em: <<https://plataformapoliticasocial.com.br/a-assimetria-do-ajuste-fiscal-seria-o-deficit-da-previdencia-a-causa-do-crescimento-da-divida/>>.
- _____. e PUTY, Cláudio A.C.B. Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. Brasília, Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – FAETS e Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. Nota Técnica 01/julho, 2019.

- KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a Reforma da Previdência*. Salvador, Editora JusPodivm, 2020.
- KRIPPINER, Greta. The financialization of the american economy. Sociology Department, University of California, Los Angeles *Socio-Economic Review*, (2005) 3, 173-208.
- LADENTHIN, Adriane Bramante e SCHUSTER, Diego Henrique. Aposentadoria Especial. Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP, Nota Técnica – PEC 6/2019.
- LAVINAS, Lena. *The take over of social policy by financialization*. The Brazilian paradox. New York: Palgrave Macmillan, Abr. 2019.
- _____. Bolsa-família e Bolsa-banco: a financeirização do social. *Insight Inteligência*, Ano XVIII, n. 70, p. 69-72, jul./ago./set. 2015.
- _____. “21st Century Welfare”, *New Left Review* 84, 2013, p. 5-40.
- LAVINAS, Lena e GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000 – A política social sob regência da financeirização. São Paulo: *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 02, 191-211, mai.-ago. 2018.
- _____; _____ & COBO, B. *The controversial brazilian welfare regime*. Genebra: UNRISD United Nations Research Institute for Social Development, Working Paper, 2016.
- _____; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória. Texto para Discussão, IE-UFRJ, 2017.
- LEITE, Sérgio Pereira. Dinâmica de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: por uma sociologia das transformações agrárias. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales – ReLaER*, 4 (7), ene-jun., 2019.
- MILBERG, W. Shifting sources and uses of profits: Sustaining US Financialization with Global Value Chains. *Economy and Society*, 37, 2008, p. 420-451.
- NEPOMUCENO, Eric. Cuidado: o resultado das pesquisas revela algo tremendo. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/cuidado-o-resultado-das-pesquisas-revela-algo-tremendo?utm_source=notification-mobile&utm_medium=notification>.
- OREIRO, José Luís e CARVALHO, Márcio. Nova Previdência desestimula a contribuição, 2019. Disponível em: <<https://jornalgnn.com.br/opiniao/nova-previdencia-desestimula-a-contribuicao-por-jose-luis-oreiro-e-marcio-carvalho/>>.
- PROCURADORIA-Geral da Fazenda Nacional. PGFN em números, 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/fevereiro/pgfndisponibilizaedicao2017do201cpgfnemnumeros201d/201cpgfnemnumeros201d2017.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.
- PUTY, Cláudio A. C. B. Sectoral mark-ups in U.S. Manufacturing. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 46, Set. 2018, p. 107-125
- PUTY, Cláudio A.C.B. e GENTIL, Denise Lobato. Os impactos distributivos da Reforma de Bolsonaro. Mimeo, 2020.
- SHEFER, Mário e BAHIA, Lígia. Planos e seguros privados de saúde no Brasil: lacunas e perspectivas de regulamentação”. In: HEIMANN, Luiza S.; IBANHES, Lauro César & BARBOZA, Renato (org.). *O público e o privado na saúde*. São Paulo: Hucitec/OPAS/IDRC, p. 127-168, 2005.
- SINPROFAZ, Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional. Site, notícias. Disponível em: <www.sinprofaz.org.br>. Acesso em: 25 out. 2017.
- VAN DER ZWAM, Natascha. Making sense of financialization. Oxford University Press, *Socio-Economic Review* 12, 2014, p. 99-129.

O sistema de saúde brasileiro: rumo à universalidade ou à segmentação?¹

José Carvalho de Noronha²

Leonardo Castro³

O grande marco contemporâneo da reorganização do sistema de saúde brasileiro fixou-se no ano de 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Federal, que traduziu o pacto de transição do país para um regime de liberdades democráticas depois de 21 anos de ditadura militar. Esse marco consistiu na inclusão da saúde como parte necessária da segurança social e, de maneira clara, como direito de cidadania que exige prestação explícita pelo Estado, através de políticas sociais e econômicas que minimizem ou eliminem riscos de adoecimento e morte, e através do acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

De fato, as primeiras intervenções estatais sobre a saúde, associadas ao saneamento dos portos, remontam à virada do século XX, em particular no Rio

¹ A parte inicial deste capítulo foi extraída e adaptada de COSTA, NORONHA e NORONHA, 2015.

² Médico (UFRJ) Sanitarista, Doutor em Saúde Coletiva (UERJ). Médico da Fundação Oswaldo Cruz, onde coordena a iniciativa de Prospecção Estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro “Brasil Saúde Amanhã”. Membro do Conselho Consultivo do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES. Ex-professor adjunto do Instituto de Medicina Social da UERJ.

³ Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ, analista da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/Fiocruz, colaborador da iniciativa de Prospecção Estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro “Brasil Saúde Amanhã”, da presidência da Fiocruz.

de Janeiro, com as campanhas de Oswaldo Cruz para erradicação da febre amarela e da varíola. Contudo, foi preciso esperar a década de 1920 para que aparecessem estruturas governamentais de suporte ao combate à tuberculose e aos cuidados com a infância.

A migração, principalmente italiana, que deu suporte à industrialização de São Paulo, estimulou a criação de organizações mutualistas à moda das caixas de assistência e pensão europeias. Caixas que foram objeto de regulação estatal a partir de 1923 (com a chamada Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias) e que incluíam a assistência à saúde entre as suas prestações.

Na década de 1920, o país assistiu a numerosas crises políticas que culminaram na revolução que, em 1930, alçou Getúlio Vargas ao poder (1930-1945). Boris Fausto descreve nos seguintes termos as mudanças que se processaram: “Um novo tipo de Estado nasceu após 1930, distinguindo-se do Estado oligárquico não apenas pela centralização e pelo maior grau de autonomia como também por outros elementos” (1995, p. 327). O autor distinguiu três características fundamentais da nova ordem: 1) atuação econômica do Estado, visando promover a industrialização; 2) atuação social, com a criação dispositivos de proteção social para os trabalhadores urbanos; 3) papel central atribuído às Forças Armadas, em especial ao Exército, como fator de “garantia da ordem”. Em síntese, arremata Fausto: “O estado getulista promoveu o capitalismo nacional tendo dois suportes: no aparelho de estado, as Forças Armadas; na sociedade, uma aliança entre a burguesia industrial e setores das classes trabalhadoras urbanas” (*Ibid.*, p. 327).

Data desse período a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O eixo central do novo governo passava pela construção “de um renovado homem brasileiro, sadio e educado” (HOCHMAN, FONSECA, 2000, p. 185). São criados, à moda bismarckiana, Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que incorporaram a assistência médica e a saúde do trabalhador em suas cestas de benefícios, organizados segundo um conjunto de categorias profissionais que passaram crescentemente a ser reconhecidas pelo Estado sendo assim incorporadas à esfera dos “direitos”.

Como ressaltou Donnangelo (1975), a criação e o desenvolvimento da previdência social no Brasil adquiriram simultaneamente sentido de conquista

de direitos sociais pelos assalariados e parte de um processo de reatualização, pelo Estado, das condições necessárias à preservação e aos desdobramentos da ordem social capitalista. Da perspectiva do assalariado, a política trabalhista de Vargas – tanto a previdenciária como a propriamente trabalhista – respondia a reivindicações imediatas referentes ao consumo de um mínimo de bens e serviços, que, pela própria dinâmica das relações de classe, seriam também potencialmente propensas à negação do sistema.

A incorporação dos imigrantes e a atração para a cidade das populações rurais estimulavam expectativas de maior acesso a bens e serviços. As novas condições devidas no meio urbano implicavam padrões de consumo diferenciados entre as populações urbanas e rurais, que se definiam reciprocamente como superiores e inferiores, não apenas em termos do *quantum* de bens e serviços a que tinha acesso homem urbano, mas também a “qualidade” dos mesmos, qualidade essa definida pela incorporação de elementos da ciência e da técnica. A presença crescente de massas proletárias nas cidades, com a aceleração do processo de industrialização, aumentava as pressões no sentido da obtenção deste padrão superior de vida (DONNANGELO, *op. cit.*, p. 19). Neste contexto, a estruturação de serviços de assistência médica, ao lado de benefícios previdenciários mais típicos, como o auxílio-doença e o auxílio-invalidez, constituíram simultaneamente um maior controle sobre a força de trabalho e, também, uma resposta às tensões sociais geradas no contexto urbano.⁴

Em 1945, foi proposta a unificação de todos os serviços previdenciários em um só organismo e a universalização da cobertura previdenciária. A homogeneização dos benefícios, porém, só viria a acontecer com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960. A dissociação entre a saúde pública e a assistência médica perdurou até a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) após a Constituição de 1988 (FONSECA, 2007).

Durante o segundo governo Vargas (1951-1954), dois grandes eixos propositivos de reforma institucional, que vinham se cristalizando desde o final dos anos 1940, dominaram o debate sobre a política de saúde. Um que propunha a criação de um Ministério da Saúde, e outro que defendia a criação de

⁴ Há extensa literatura sobre a evolução da política de saúde e previdenciária no período, da qual destacamos: Donnangelo, 1975; Cohn, 1981; Cordeiro, 1984; Oliveira e Teixeira, 1986; Lima et al., 2005 e Fonseca, 2007.

um Ministério da Saúde, Assistência e Previdência Social. Os sanitaristas da época acreditavam que a saúde pública deveria orientar-se basicamente para a assistência às áreas rurais, distinguiam as ações coletivas de saúde das ações individuais e consideravam que a saúde pública não deveria se misturar com a assistência médica individual oferecida pela previdência social. Já os defensores da integração com a previdência social acreditavam que as ações curativas e preventivas deveriam caminhar juntas, que a dispersão de órgãos da previdência e na saúde eram indesejáveis, que a maneira pela qual a previdência social estava organizada era fragmentada e excessivamente corporativa, excluindo de seu universo de segurados a maioria da população brasileira. Na época, foi aprovada pelo Congresso a proposta do governo da criação do Ministério dos Serviços Sociais, englobando as áreas de saúde e previdência. A necessidade de ampliação da base política de Vargas, entretanto, levou à criação do Ministério da Saúde, separando as ações de saúde da educação, porém mantendo-as distantes das ações de assistência médica que competiam à previdência social (HAMILTON, FONSECA, 2003, p. 801-805).

Como destacou Fiori (*op. cit.*), os impasses e conflitos que marcaram o segundo período Vargas já evidenciavam as insuficiências do projeto desenvolvimento nacional getulista: a fraqueza relativa do empresariado industrial frente às necessidades postas pela industrialização e os limites do sistema bancário privado, acomodado aos interesses do capital agrário-mercantil, obrigavam o Estado a agir como financiador do investimento. O suicídio de Vargas, em 1954, em uma conjuntura de grave crise política, viabilizou a eleição de Juscelino Kubitschek, em processo tumultuado e marcado por ameaças de ruptura da ordem institucional capitaneadas por setores das Forças Armadas. No governo Kubitschek, nos termos de Fiori, se impõe: “uma inflexão estratégica com a opção por um desenvolvimentismo associado com o capital internacional, única forma de financiar uma industrialização tardia e periférica que jamais se tornou um projeto verdadeiramente nacional, ao estilo prussiano” (p. 69-70).

O modelo de desenvolvimento associado aos anos JK, com a introdução da indústria automobilística, calcado em bens de consumo duráveis e com alto grau de internacionalização e dependência tecnológica, trará para a área da saúde um novo campo, distante do “salubrismo” do Ministério da Saúde e do sistema previdenciário público dos Institutos de Aposentadorias e Pensões:

o dos planos privados de saúde, que vão se constituir à margem dos IAPs e serão um importante obstáculo à futura instituição de um sistema universal e equitativo no país.

Projetos de corte universalista para a área da saúde foram retomados no governo João Goulart (1961-1964), vice-presidente eleito sob o impulso do legado do trabalhismo de Vargas, que assumiu o governo após a renúncia de Jânio Quadros, em um episódio marcado por novas ameaças de ruptura institucional. A base social que faria avançar as propostas das “reformas de base” não foi o operariado moderno das novas indústrias radicadas, principalmente em São Paulo. Era composta por camadas do proletariado tradicional amparado pelo sistema previdenciário dos IAPs, pelo Comando Geral dos Trabalhadores, pelos sindicatos tradicionais e pelas massas que Paul Singer (1981) chamou de “subproletariado” – trabalhadores urbanos informais ou precários e trabalhadores rurais e camponeses em luta por direitos sociais e pelo acesso à terra.

A agenda reformista proposta por Goulart se evidencia no famoso Comício da Central do Brasil, no qual a reforma agrária foi o tema central. Entretanto, forças conservadoras com forte apoio da classe média se articularam para derrubar o governo e assumir o poder, em abril de 1964, instaurando a ditadura militar cuja sombra se estenderia por mais de duas décadas.

Mesmo o regime militar não ficou distante da necessidade de ampliar sua base social de apoio, como compensação pela supressão das liberdades civis e pelo controle sobre os sindicatos. De forma autoritária, promoveu ampla reforma do sistema previdenciário com a unificação dos IAPs em 1966, criando o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Aquela reforma, ao tempo que afastou as lideranças sindicais que davam suporte ao regime anterior, modernizou o sistema e criou uma nova burocracia que manteve a capacidade de responder às demandas dos trabalhadores vinculados aos antigos IAPs. Simultaneamente, foram criados incentivos para o fortalecimento das alternativas assistenciais no âmbito das empresas, abrindo um importante caminho para a ampliação do setor empresarial da saúde no país (OLIVEIRA, FLEURY TEIXEIRA, 1986; CORDEIRO, 1984).

Em 1979, o documento do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), “Democracia e Saúde”, sintetiza uma nova agenda política que será incorporada pelo chamado “Movimento da Reforma Sanitária”, integrado por

intelectuais e forças políticas do espectro da esquerda que associavam a luta por mudanças mais amplas na sociedade ao estabelecimento de políticas sociais de corte universalista inspiradas nos modelos bem-sucedidos da social democracia europeia ou dos países socialistas que ainda não viviam sua desarticulação (PAIM, 2008, p. 77-83). Tal agenda não será plenamente coincidente com a do movimento do “novo sindicalismo” que surgia naqueles tempos.

Fiori (2003) sugere que três projetos para o Brasil estiveram presentes durante toda a história do século XX, e persistem no começo do novo século. Um primeiro, de corte liberal, calcado na ortodoxia econômica liberal e na inserção subalterna na divisão internacional do trabalho, foi hegemônico no país até a revolução de 1930, tendo reaparecido em outros momentos, sob formas mais ou menos matizadas. O segundo projeto assumiu a forma de um programa desenvolvimentista industrializante que apareceu de formas diferentes nos dois governos de Vargas, em Juscelino Kubitschek e no período militar, especificamente no governo Geisel. O terceiro e último projeto não havia ocupado o poder estatal ou comandado a economia de nenhum governo republicano, mas teve forte presença no campo da luta ideológica e cultural e das mobilizações sociais democráticas do período, embora tenha tangenciado as ideias e alianças do desenvolvimentismo conservador (FIORI, p. 10-13).

No breve hiato imediatamente após a inauguração da “Nova República”, entre 1985 e 1988, ganhou algum espaço, com expressão na área da saúde, o “terceiro projeto” de Brasil identificado por Fiori. Isto se dará na concepção e desenho das políticas de proteção social estabelecidas logo no princípio do governo Sarney e, sobretudo, nos debates e na formulação do capítulo da Seguridade Social da Constituição de 1988. Naquela altura, disseminaram-se concepções universalistas e democratizantes. A realização, em 1986, da VIII Conferência Nacional de Saúde, precedida de conferências em quase todos os estados e em muitos municípios brasileiros, ensejou uma grande mobilização popular e política cujos efeitos se fizeram sentir na Assembleia Nacional Constituinte.

O pacto constitucional de 1988 e desdobramentos

O Brasil emergia de um período ditatorial que durou 21 anos. Eram vivas as marcas das lutas de resistência ao regime, que passava pela grande frente políti-

ca em torno do único partido de oposição existente até o retorno do pluripartidarismo, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Também foi época de ressurgimento do movimento sindical e das greves operárias; movimentos das periferias urbanas, favelas e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); emergência de uma intelectualidade progressista em áreas como Economia, Ciências Sociais, Educação, Saúde, Habitação e outras. À crescente luta pela retomada dos direitos civis e políticos, associava-se a luta por avanços também nos direitos sociais e ambientais.

A coalizão governamental que deu início à Nova República refletiu esse amplo espectro político, cabendo à centro-esquerda da época os Ministérios da Previdência Social, Trabalho e Cultura, além de posições importantes no Ministério da Saúde. Datam deste período várias iniciativas de caráter universalizante conduzidas pela administração progressista do INAMPS (CORDEIRO, 1991).

As eleições municipais de 1985, primeira em que os analfabetos exerceram o voto, deram ampla vitória ao sucedâneo do antigo MDB, que elegeu 19 dos 25 prefeitos das capitais. Nas eleições estaduais de 1986, na esteira do plano de controle da inflação conhecido como Plano Cruzado, o partido elegeu todos os governadores, exceto o de Sergipe. Também em 1986 foram escolhidos os representantes para a Assembleia Nacional Constituinte, resultando em uma composição favorável à introdução de reformas e políticas sociais.

O texto constitucional, retomando a discussão interrompida no final do segundo governo Vargas, integrará conceitualmente, sob a denominação de Seguridade Social, o “conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.⁵ A seguridade terá fixado no próprio texto constitucional seus objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalha-

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

dores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. A nova Constituição estabeleceu que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Viana e Silva identificaram, em 2012, três institucionalidades de política social nas duas décadas de 1990 e 2000. A primeira, denominada “neoliberal” (1990-2002), inicia-se no governo Collor e prossegue nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso; a segunda, de transição, corresponderia ao primeiro governo Lula (2003-2007); enquanto a terceira, “neodesenvolvimentista”, corresponde ao segundo governo Lula (2007-2010).

A inauguração da década de 1990, com o governo Collor, tentará dar o tom da contrarreforma sanitária. Teve início um movimento de opções contraditórias: de um lado discursava-se sobre os méritos da descentralização e do “controle social” e de outro, aprofundava-se uma subtração de recursos da saúde que reduziu significativamente a política de incremento de gastos de meados verificada nos anos 1980. Extinguiu-se o INAMPS, uma das poucas burocracias governamentais criada a partir da inspiração trabalhista e aprovou-se a “Lei Orgânica da Saúde”, onde se enunciam os preceitos da reforma sanitária democrática dos anos 1980, mas cuja implantação colidia com a orientação geral da política econômica e tributária daqueles tempos.

A promulgação da Lei 8.080 em 1990, em pleno início da vertigem neoliberal da época, pode parecer paradoxal. Entretanto deve-se salientar dois aspectos que terão extrema relevância para a conformação do sistema de saúde brasileiro no período subsequente. O primeiro, de caráter normativo, consiste na afirmação, conforme o Artigo 4º da Lei, de que o denominado Sistema Único de Saúde (SUS) é constituído somente pelo “conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”. A iniciativa privada, cuja liberdade de atuação é garantida pelo Artigo 199 da Constituição, só é abarcada pelo SUS na prestação suplementar de serviços ao mesmo (parágrafo 2º do Art. 4º, Lei 8.080). Será dentro desse corredor que os arranjos inteiramente privados (com incentivos governamentais) prosperarão. O outro aspecto,

em sentido oposto, diz respeito à preservação dos princípios declaratórios do direito à saúde e da sustentação da política da descentralização através da municipalização. Apesar dos incentivos ao setor privado, a expansão do sufrágio universal, a despeito de todas as suas distorções, obriga as autoridades políticas legislativas e executivas a atender as demandas por serviços de saúde da população não coberta por planos de saúde, ainda que de formas denominadas por alguns de “clientelistas”.

No início da década de 2000, o sistema de saúde brasileiro exibia uma grande fratura. De um lado, para ricos e remediados, um modelo “americano” anárquico, com assistência médica predominantemente privada e regras de concorrência predatórias, sem qualquer programa de qualidade associado e com quebra de cobertura no caso de doenças crônicas e na velhice, que só passa a ter algum grau de regulação com a aprovação da lei 9656/1998.⁶ De outro lado, um sistema para os pobres, o SUS, fragmentado, múltiplo, descentralizado com escassa coordenação e articulação, sub-remunerado, com ênfase nas prestações médico-assistenciais sem definição de prioridades, orientado pela oferta de serviços.

A eleição de Lula à Presidência da República, por meio de uma coalizão de partidos políticos hegemonicamente de centro-esquerda, elevou expectativas em relação às políticas sociais, incluindo a esperança de aproximação da política de saúde ao projeto original da reforma sanitária. O marco deste processo foi a afirmação de um programa de desenvolvimento que envolveu múltiplos aspectos – econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais – com amplo engajamento e responsabilização do conjunto da sociedade (VIANA, SILVA, *op. cit.*).

No curso do primeiro mandato, realizou-se a fusão das diversas iniciativas de programas e políticas focalizadas prescritas pelo ideário liberal e implementadas pelos governos anteriores. Foi criado o Bolsa Família, proposta de intervenção distributiva articulada à educação e à saúde pelas condicionalidades de acesso e permanência das famílias no programa. Gastando em torno de 2% por ano do total do gasto orçamentário federal, realiza marcante expansão

⁶ BRASIL. Lei 9.656, de 3 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm>.

de cobertura e adota iniciativas de gestão mais eficientes atingindo impacto efetivo nos indicadores de desigualdades e saúde melhorando os padrões de pobreza absoluta e relativa (*ibid.*).

Ao mesmo tempo, iniciou-se uma política de aumento real do salário mínimo e redução impostos sobre alimentos da cesta básica ampliando a capacidade de consumo das famílias como estratégia central para o seu programa de transição para o desenvolvimento. Entretanto, o mesmo governo fomentou o incentivo à previdência complementar privada e promoveu reformas restritivas no sistema previdenciário. Embora a agenda construída para a saúde mantivesse um caráter continuísta de expansão da atenção básica e do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), inovou na criação dos Programas de Saúde Bucal e da Farmácia Popular. No plano das inovações, sob a influência das diretrizes governamentais de combate à exclusão social e da participação social, destaca-se a criação de diversas ações voltadas para grupos populacionais específicos: negros, ribeirinhos, populações do campo, em situação de rua, entre outros (MACHADO, BAPTISTA, 2012).

A euforia com os resultados do desenvolvimento econômico proporcionado pelo governo Lula baseou-se na constatação de que, a despeito da crise econômica de 2008, o país conseguiu avançar nos indicadores sociais. Mas esse feito não resultou na consolidação de novo patamar de desenvolvimento econômico – o que requereria maior tempo e mudanças na estrutura produtiva e no emprego, ou seja, nas relações entre o capital e o trabalho. Nesse contexto, a mobilidade das classes sociais permaneceu obstruída no que diz respeito à ascensão da classe média, como expressão da luta das classes.

À sombra dos planos privados de saúde

Paradoxalmente, a despeito da saúde integrar a seguridade social e assumir condição de direito social universal, nas primeiras décadas do século atual aumenta a participação do setor saúde no Produto Interno Bruto (PIB), às custas do crescimento do gasto privado e não do investimento e gasto público. Em que pese o qualificativo ‘único’ presente na denominação do sistema público, o sistema real consiste em um híbrido público-privado no qual o subsistema dito “suplementar”, segmento de ações e serviços financiados

com recursos privados, na prática, concorre com o SUS não somente pelos usuários mas, também, por recursos financeiros, uma vez que o subsistema é fortemente subsidiado pelo Estado, seja por meio de gasto tributário, mas também na formação de recursos humanos, em grande parte também custeada e subsidiada pelo Estado.

A complexa dinâmica da privatização setorial envolveu o aumento do consumo em saúde, de planos privados e de medicamentos, mas decorre essencialmente de políticas econômicas articuladas com concessão de benefícios e tributos, tornando-se diante disso um problema bem mais grave. É fundamental observar que ocorreu no país uma clara mudança de *status* das empresas privadas de assistência médica ao longo dos anos 1980 e 1990, refletindo uma tendência internacional que abria espaço para o mercado e o lucro a partir do sucateamento dos serviços públicos, delineando o “bom” cenário futuro de investimento para o novo mercado da saúde. Essa alavancagem no Brasil compreendeu uma estratégia sintonizada de mudanças do regime de subsídios diretos para o de políticas fiscais de incentivos de demanda e de oferta que protegeram as empresas na crise econômica do final dos anos 1990.

Essa engrenagem permitiu ganhar a adesão de empregadores e empregados e, de forma perversa, se estabelece uma conjugação de bases de financiamento e incentivos oriundas do fundo público, modelando uma assistência fragmentada e estratificada na sociedade e no interior das próprias empresas. Nesse caso, as seguradoras oferecem distintos padrões de coberturas e cobram distintos valores por tipos de procedimentos por diferentes planos que são adquiridos de acordo ao *status* sócio-operacional dos empregados, como destaca Lígia Bahia (2013).

O mercado de seguradoras e planos de saúde da saúde cresceu e se fortaleceu no cenário econômico e político no Brasil, chegando a se tornar um dos grandes financiadores das campanhas eleitorais no país, incluindo candidatos aos poderes Legislativo e Executivo (BAHIA, SCHEFFER, 2015). Com isso, ampliaram seu poder, através de favorecimento ao setor de planos de saúde, de benefícios destinados para fundos de investimento na saúde, da abertura ao capital estrangeiro, de ataques a parcerias de desenvolvimento produtivo com preferência de compra para empresas sediadas no país. Resultado disto foram as iniciativas da legislatura do Congresso Nacional iniciada em 2015, que nos

primeiros meses de seus mandatos autorizaram a entrada de capital estrangeiro para exploração de serviços de assistência à saúde, antes proibidas pela lei a partir do entendimento de incompatibilidade de interesses em relação ao sistema público universal (Art. 142 da lei 13.097/2015⁷). Para agravar, alteraram a vinculação do piso do orçamento setorial à variação nominal do produto interno bruto para uma proporção de apropriação das receitas correntes líquidas em proporção inferior às demandas do setor (que reclamava a destinação de 10% das receitas brutas da União para a Saúde) através da Emenda Constitucional 86/2015.⁸

A ausência de alternativas vigorosas face ao acirramento das contradições impostas à efetivação do direito universal à saúde acentuou a mercantilização e financeirização da saúde, aproximando o Brasil do modelo americano, excludente e deficiente para os pobres, tecnológico, sofisticado e resolutivo para os que podem pagar.

Na realidade, desde os governos dos anos 1990 o país vem sendo submetido a políticas econômicas que atendem prioritariamente aos interesses do capital financeiro, privilegiando juros altos, câmbio apreciado e superávit primário, que favoreceram o mundo das finanças inclusive no empresariamento da saúde. Porém, mesmo sem promover as mudanças estruturantes sobre a produção, o mercado e o trabalho, o Brasil com Lula obteve avanços em relação ao modelo anterior essencialmente liberal de Fernando Henrique Cardoso.

O chamado “neodesenvolvimentismo” do segundo governo Lula e do primeiro governo Dilma Rousseff foi duramente atacado por forças conservadoras da sociedade, incluindo aquelas que participavam da coalizão política que dava sustentação a esses governos, culminando no golpe parlamentar que destituiu a presidente em 2016, levando ao cargo o vice-presidente Temer.

Os objetivos setoriais da saúde universal e de qualidade e associadas ao SUS se deparam com barreiras e contradições no interior do próprio modelo de Estado, sociedade e de desenvolvimento do país. As políticas econômicas de ajuste fiscal adotadas pelo Brasil a partir de 2015 colocarão o país em um

⁷ BRASIL. Lei 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm>.

⁸ BRASIL. Emenda Constitucional 86 (EC-95), de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>.

ciclo vicioso, em que o corte de gastos reduz ainda mais o crescimento. No espaço de fragilidade política aberto pela crise política e pelo impeachment da presidente Dilma, aprofundou-se o subfinanciamento federal da saúde pública, ameaçando a própria subsistência do SUS como um sistema universal e público de saúde.

Com Temer, retornam ao executivo federal os representantes do primeiro dos três “projetos” de Brasil identificado por Fiori (2003), o projeto “liberal” ou, mais exatamente, liberal-conservador. Como argumenta Jessé Souza (2017), pressupostos arraigadamente conservadores e mesmo reacionários – que, para o autor, tem suas raízes no escravismo – se escondem sob essa capa liberal. O discurso antiestado, o incensamento do “mercado” e a ênfase no “mérito” pessoal como justificativa para o sucesso econômico e social característicos desse liberalismo peculiar nada mais são, segundo Souza, do que justificativas para os privilégios que separam as classes superiores das classes subalternas no país, especialmente do grande contingente de “desclassificados”, portadores de um “*habitus* precário”, desaparelhados para competir no mercado formal de trabalho e se integrar aos setores “modernos” da economia – o “subproletariado” identificado por Paul Singer em 1981 (*op. cit.*), que Jessé (2009) provocativamente chama de “ralé”.

Esse enorme segmento de destituídos, composto por trabalhadores autônomos precários e excedentes que sobrevivem nos espaços intersticiais do mercado de produtos e serviços e na economia informal nas cidades, bem como por trabalhadores agrícolas precários e de subsistência, é resultado direto de um processo de modernização desequilibrado, em que o descompasso entre as rápidas transformações econômicas concentradas nas grandes cidades do Sul-Sudeste e, de outro lado, a persistência de um modelo agroexportador fortemente subsidiado pelo Estado e calcado no latifúndio, ocasionou um enorme deslocamento populacional em direção às cidades formando grandes bolsões de pobreza nas periferias urbanas, processo este que se acentuaria drasticamente no último terço do século XX com os incentivos à mecanização introduzidos pelo regime militar instalado em 1964, (GARCIA JR., PALMEIRA, 2001). Para Jessé Souza, o desprezo secular pela “ralé” é constitutivo da imagem de si que fazem as camadas superiores da sociedade brasileira e provê o fundamento oculto do liberalismo “meritocrático” das elites.

Poucos meses após a ascensão de Temer à presidência, o governo faz aprovar no Congresso a Emenda Constitucional 95/2016⁹, que limita o gasto primário do governo federal a um “teto” definido pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Se os anos 1990 trouxeram o engessamento do executivo federal com alguns pontos da lei de Responsabilidade Fiscal e da Desvinculação das Receitas da União, a aprovação da EC 95/2016 estabeleceu um padrão ainda mais radical de contenção do Estado que penaliza duramente a população mais pobre, principalmente os destituídos que compõem a “ralé” estrutural, parte expressiva dos cidadãos brasileiros que contam somente com o SUS para a prestação de cuidados à saúde – cerca de três quartos da população – e não têm alternativa para a escolarização de seus filhos que não a oferecida pelo Estado, sem considerarmos aqui os inúmeros obstáculos que se interpõem entre as crianças da ralé e o mundo escolar.

A saúde na encruzilhada

Trinta e dois anos passados depois da promulgação da Constituição, o Brasil mudou de maneira significativa seu perfil demográfico e epidemiológico. Registrou tendências que, grosso modo, não deverão sofrer grandes transformações nos trinta anos subsequentes. Segundo as estimativas do IBGE (2018), a população de maiores de 65 anos mais que triplicou entre 1988 e 2020, atingindo a cifra de 22,5 milhões, e chegará, em 2050, a 50,9 milhões de brasileiros, dos quais 15,1 milhões com mais de 80 anos.

Essa tendência reflete um padrão de morbimortalidade no qual coexistem problemas decorrentes diretamente da pobreza associados a um quadro de predomínio das doenças crônicas degenerativas, agravado por um elevado contingente de eventos provocados por acidentes e violência. Esse perfil aumenta a importância dos cuidados de saúde, no bojo de um processo que já se delineou nos países desenvolvidos a partir do último terço do século XX, em que doenças agudas com desfechos rápidos dão lugar a condições crônicas que re-

⁹ BRASIL. Emenda Constitucional 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>.

querem cuidados continuados e permanentes. Esse perfil obriga a intervenção de diferentes profissionais de saúde, bem como a prestação de serviços sociais e de apoio comunitário, assistência domiciliar, centros de cuidados prolongados e cuidados paliativos.

Almejar alguma capacidade de integração e coordenação de cuidados pode parecer quimérico em um sistema fortemente segmentado, com terceiras partes pagadoras públicas e privadas. Em um país continental, com 27 unidades federadas e 5.570 municípios de dimensões territoriais e populacionais, biomas e uso do solo, condições sociais e econômicas bastantes diversas, torna-se impossível pensar em sistema de saúde equitativo que responda a essas condições sem forte coordenação e integração federativa. Há elevada concentração populacional e de pobreza urbana nas capitais, mas, igualmente, grandes bolsões de pobreza rural, particularmente nas regiões Norte e Nordeste. Com relação às condições de saúde, deparamo-nos com realidades socioambientais, econômicas e epidemiológicas distintas em diferentes espaços do território nacional. No plano da atenção à saúde, deparamo-nos com o fenômeno dos “vazios assistenciais” em vastas áreas do território, inclusive urbanas, justamente as mais pobres – onde vivem os destituídos da “ralé” estrutural. Há problemas de escala, que tornam antieconômico ofertar determinadas tecnologias de forma descentralizada, e insuficiência de financiamento para cobrir as necessidades de investimento e custeio de serviços mais complexos de forma ampla. Mas, também, há insuficiência e má distribuição de recursos humanos qualificados entre os diferentes espaços nacionais. Garantir acesso integral ao conjunto da população, em todos os níveis de atenção, nessas condições, é um imenso desafio, que o SUS não está até o momento equipado para enfrentar. A desigualdade na distribuição da oferta de serviços no território brasileiro e na vinculação exclusiva ou vantajosa de prestadores a pagadores privados constituem barreiras adicionais ao desiderato de um sistema universal e equitativo.

A contração de gastos no setor público agravada pela revisão dos mecanismos das transferências do governo federal para municípios adotada pelo Ministério da Saúde em fins de 2017, reduzindo suas condicionalidades programáticas, acabou por acentuar a fragmentação do sistema público e, indiretamente, à semelhança do que ocorreu na década de 1990, estimular os arranjos privados. A receita bruta das operadoras de planos de saúde, que cobrem

um quarto da população brasileira, em 2018, já foi pouco mais de uma vez e meia superior ao orçamento do Ministério da Saúde. Além disso, enquanto as despesas do SUS, somados os três níveis de governo, aumentaram, em valores reais entre 2012 a 2018, 8,2%, a receita bruta dos planos e seguros de saúde, no mesmo período, cresceu 42,0%. Em 2018, o per capita da média dos planos foi três vezes superior ao do SUS. Os 6 milhões de brasileiros cobertos pelas seguradoras especializadas (3,5% da população) apresentaram um per capita 5,3 vezes maior (cálculos a partir de dados do SIOPS¹⁰ e da ANS¹¹).

A drenagem de incentivos para os segmentos de maior renda cobertos pelos planos resulta de uma combinação, a par do maior controle sobre a força de trabalho, de salários indiretos não tributados transferidos ao consumidor final dos bens ou serviços, nos planos coletivos, e de deduções no imposto de renda tanto de pessoas físicas, tanto em planos individuais como em participações em planos coletivos (NORONHA et al., 2011). De um total de gastos tributários da União para a função saúde estimados para 2018 em cerca de 39 bilhões de reais, 18 bilhões referiam-se a despesas com assistência à saúde.¹²

Como seria de esperar, a cobertura por planos de saúde está concentrada nas classes de maior renda. Entre os que ganham mais de 20 salários mínimos mensais, a cobertura alcança mais de 80%. A maior parte dos planos é contratada por empregadores. O valor da contribuição patronal é repassado ao preço final do produto ou serviço, sendo, portanto, pago pelo consumidor; e, por ser benefício, também não é tributado como rendimento pelo trabalhador. A parte paga por este, como ocorre também com os planos contratados diretamente pelos indivíduos, é deduzida da renda bruta para efeitos de tributação. Há, portanto, simultaneamente, uma renúncia de arrecadação e um “imposto ao consumo” oculto.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. SIOPS na gestão e financiamento da Saúde: indicadores. Disponível em: <<http://portalmis.saude.gov.br/repases-financeiros/siops/indicadores>>.

¹¹ BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Dados e indicadores do setor. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor>>.

¹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2018. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>>.

Teremos um SUS universal?

Os números do SUS impressionam. Segundo o DATASUS, em 2018, foram realizados: mais de 1,2 bilhão de consultas, cerca de 935 milhões de procedimentos diagnósticos, mais de 1,1 milhão de partos, 50 milhões de procedimentos cirúrgicos e cerca de 18 mil transplantes.¹³ No mesmo ano, mais de 50 milhões de doses de vacinas foram ministradas e o Programa Nacional de Imunizações, um dos maiores e mais bem-sucedidos do mundo, oferta regularmente 45 diferentes imunobiológicos para o conjunto da população.¹⁴

Embora a saúde, desde a promulgação da Constituição, tenha assumido a condição de direito social universal, o Brasil destoa muito dos países que dispõem de sistemas universais de saúde, tanto no financiamento e provisão de serviços quanto na composição entre arranjos públicos e privados. Isto se torna evidente quando se observa a participação dos gastos governamentais no gasto total em saúde. Tomando por base dados da Organização Mundial de Saúde referentes ao ano de 2017,¹⁵ a participação dos gastos totais em saúde em relação ao Produto Interno Bruto no Brasil – 9,2%, segundo a mais recente edição da Conta-Satélite de Saúde (IBGE, 2019) – situa-se em níveis próximos (entre 9% e 12%) aos de países desenvolvidos que contam com sistemas universais, como o Reino Unido e a Suécia, porém a proporção do gasto governamental em relação ao gasto total, em torno de 33% em 2017, é bastante inferior às daqueles países (por exemplo: Reino Unido, 79%; Suécia, 83%; França, 77%) no mesmo ano. Se atentarmos para os gastos governamentais per capita, a discrepância torna-se ainda mais evidente: em dólares norte-americanos ajustados por paridade de poder de compra, o gasto público brasileiro em 2017 (616,56) foi mais de 5,5 vezes menor do que o do Reino Unido (3.445,18) e chega a ser 7,7 vezes menor do que o da Suécia (4.770,28) – um

¹³ DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (Data-sus). Sistema de Informação Ambulatorial (SIA-SUS) e Sistema de Informação Hospitalar (SIH-SUS). Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>>.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde de A a Z: sobre o Programa Nacional de Imunizações. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/vacinacao/sobre-o-programa>>.

¹⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION Global Health Expenditure Database. Disponível em: <<http://apps.who.int/nha/database>>. Note-se que o ano de 2017 é o mais recente com dados disponíveis para o conjunto de países considerados.

dados resume bem o quadro: a média dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico foi mais de seis vezes superior ao gasto público per capita no Brasil.

Como consequências do estrangulamento fiscal, do ponto de vista da organização do sistema de cuidados tornaram-se evidentes tendências ao acirramento da competição entre os entes federados e, nestes, entre os prestadores; à inviabilização de organização em rede dos serviços com fragmentação e segmentação dos cuidados; à redução dos investimentos em novas capacidades; e à queda da qualidade e segurança dos serviços. No setor privado, se tornaram visíveis a expansão de novos arranjos assistenciais como as clínicas de vizinhança e clínicas populares, bem como o desenvolvimento e fortalecimento de novas modalidades de pré-pagamento: planos populares, VGBL Saúde e franquias. É de se prever um aumento da desigualdade territorial por riqueza e da estratificação do atendimento e, da mesma forma, da concentração das inversões e inovações no setor privado de ponta.

A despeito de medidas compensatórias que permitiram a retirada de 28 milhões de pessoas da pobreza entre 2000 e 2015, a concentração de renda no 1% dos brasileiros no topo aumentou. Os seis brasileiros mais ricos do país detinham a mesma riqueza que os 50% mais pobres. A tributação e o gasto público não têm sido eficientes na redução das desigualdades no Brasil. O caminho, sem a reversão da EC 95/2016 (e, em realidade, de um conjunto de medidas de impacto sobre setor tomadas desde a promulgação da EC 86/2015) parece confirmar o Brasil dos 20% descrito por Jessé Souza (2016), ou ainda mais grave, um país que se supõe dos 20%, mas que em realidade pertence ao seu 0,1%, desde sempre comprometido com o primeiro dos três “projetos” explicitados por Fiori (ver acima), ancorado num suposto equilíbrio fiscal, nos paradigmas da economia ortodoxa e na inserção subalterna na divisão internacional do trabalho.

Há restrições ligadas ao cenário macroeconômico global, extremamente desfavorável, que apontam para a manutenção de baixas taxas de crescimento e da situação de contenção fiscal, se continuarem prevalecendo as políticas de ajuste estrutural, apesar de seu evidente fracasso, depois de décadas. O dogma da austeridade e constrangimentos econômicos diversos, nas últimas décadas, reduziram a margem de manobra dos governos nacionais a um mínimo resi-

dual em matéria econômica e política social, gerando descrença na democracia e em suas instituições (STREECK, 2013).

No Brasil, a tentativa recente de alavancar um novo ciclo de crescimento por meio de subsídios que estimulassem o investimento privado – que Laura Carvalho (2018) chamou de “Agenda FIESP”, uma vez que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, na pessoa de seu então presidente Paulo Skaf, foi um dos seus proponentes – desembocou em um quadro de crise política que resultou em uma retração do PIB de cerca de 7,2% no biênio 2015-2016 e culminou no impedimento de Dilma Rousseff, apoiado de forma virulenta pela mesma FIESP que havia aplaudido as políticas de incentivo ao investimento do governo (SINGER, 2015; CARVALHO, 2018), seguindo-se então um período de estagnação econômica que se estende aos dias atuais.

A eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República em 2018, um político até então inexpressivo, com base em uma plataforma de extrema direita, é reflexo desse quadro. A manutenção e aprofundamento, anunciados pelo novo governo, das políticas de contenção fiscal e do teto de gastos, a desconstrução da política ambiental, a retórica beligerante frente aos direitos sociais de minorias, o ataque frequente às universidades e instituições científicas e culturais, associados aos os impactos da reforma da previdência aprovada pelo Congresso Nacional em 2019, sinalizam tempos difíceis para a saúde de brasileiras e brasileiros.

Os incentivos diretos e indiretos a planos e seguros de saúde associados ao subfinanciamento do SUS foram constituindo “castas” de usuários com coberturas diferenciadas. Já há uma longa distância entre oferta, qualidade, acesso e uso de serviços entre o quarto da população coberta pelos planos e seguros e o restante da população. Ademais, mesmo entre os segurados, “subcastas” são estabelecidas pelo valor do prêmio pago às operadoras. Modalidades cruéis de pré-seleção de risco pelos chamados “planos de adesão” ou pelos planos empresariais “sob medida” para grupos populacionais estratificados, e por outra distorção semiótica, chamada “saúde populacional” que “retiram a nata” de pessoas de maior risco e doentes de intermediários privados, lançando-os à “universalidade do SUS”.

É inevitável recordar, neste ponto, uma crônica do cineasta Cacá Diegues (2008) intitulada “Seleção Artificial” que trata do aparecimento, no futuro, do “*Homo ricus*”, resultado da diferenciação de uma parcela da população

que passa a ter acesso a serviços avançadíssimos de terapia genética na fronteira tecnológica e se dissocia do *Homo sapiens*. Os lucros com este segmento se tornariam de tal modo elevados que os laboratórios deixariam de fabricar medicamentos convencionais destinados aos homens comuns. Pode ocorrer um momento em que, mesmo sem a divisão genética de espécies, nossa elite se considere (se é que já não se considera) superior aos demais extratos populacionais. Não seria surpresa se retomassem a ideia de “soluções finais”.

O objetivo expresso da construção de um sistema de saúde universal e “único” claramente não foi atingido e permanece distante. Alguns fatores foram determinantes para esse desfecho: constituição, no período ditatorial, de um complexo médico-empresarial privado com significativa capacidade instalada, construída em grande parte com financiamento público; existência de uma enorme massa de desassistidos, excluídos do sistema de medicina previdenciária até então vigente, que passaram a ser cobertos pelo novo sistema, ampliando grandemente a demanda por serviços; não previsão de fontes de financiamento compatíveis, gerando um quadro de subfinanciamento crônico, agravado pela desvinculação de recursos do orçamento da seguridade social no período subsequente. A consequência foi a não adesão ao SUS de segmentos importantes: camadas médias ligadas às profissões liberais e intelectuais, servidores públicos e trabalhadores dos setores mais dinâmicos e organizados da indústria e serviços, que “escolhem” os planos e a saúde privados.

O gasto privado em saúde tem sido mais elevado do que o público desde a criação do SUS. Ainda assim, o crescimento da participação do setor suplementar tem sido lento, o que se deve à secular desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira. A saúde privada avança principalmente no segmento dos planos e seguros empresariais e, portanto, sobre o setor formal da economia. Por outro lado, o setor suplementar é muito segmentado, com forte diferenciação em termos de preços e, portanto, de qualidade, resolutividade e acesso. As empresas do setor pressionam os governos com propostas de “planos populares” de larga escala, sustentados por subsídios e com restrição de acesso a serviços de maior custo, que conseqüentemente ficarão ao encargo do SUS.

No entanto, em um cenário de persistência de altas taxas de desemprego, aumento da precarização e da informalidade laboral, incremento da violência e degradação de serviços públicos como transporte e educação, um sistema

público de acesso universal torna-se instrumental, por seu papel de amortecimento de conflitos sociais, desde que não faça concorrência aos interesses privados e que, por outro lado, assuma os custos de procedimentos caros e pouco lucrativos, como os de urgência e emergência, oncologia, HIV-Aids, transplantes de órgãos, além de cuidados com pacientes crônicos e população idosa, cuja cobertura extingue-se com a aposentadoria. E, claro, um sistema que também ofereça serviços básicos para a população desassistida, isto é, a “ralé” estrutural. É um quadro compatível com o modelo de “cobertura universal” *de jure* e não *de facto*, propalado há algum tempo pela Organização Mundial de Saúde (2010), que parece recentemente ter ganhado ares de “consenso” (NORONHA, 2019). Muito distante, porém, do ideal de um sistema nacional-universal. A tendência hoje verificável, mantidas as condições atuais, é a sobrevivência do SUS, mas nesses termos e com esses limites.

O SUS é fruto de uma conjuntura muito específica, em meio à redemocratização do país, em um contexto de grande mobilização social, do movimento sindical e outras formas de associação no plano da “sociedade civil” (NORONHA, CASTRO, 2019). Foi uma realização extraordinária gravar no texto constitucional de um dos países mais desiguais do planeta um sistema nacional-universal de saúde. Recolocar o país na rota da esperança e do desenvolvimento passa necessariamente pela reafirmação dos compromissos de luta pela democracia e pela saúde, que só terá possibilidade de avanço se associar ao despertar de mobilizações em torno de uma agenda mais ampla, que interrompa o atual ciclo de retrocessos e que recomponha e faça avançar o pacto celebrado em torno da Constituição Federal de 1988.

Referências

- BAHIA, Lígia. Financeirização e Restrição de Coberturas: estratégias recentes de expansão das empresas de planos e seguros de saúde no Brasil. In: COHN, Amélia (Org.). *Saúde, Cidadania e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2013, p. 65-90.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei 9.656, de 3 de junho de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9656compilado.htm>. Acesso em: 7 nov. 2019.

- BRASIL. *Lei 13.097, de 19 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. *Emenda Constitucional 86 (EC 95), de 17 de março de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. *Emenda Constitucional 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: novembro de 2019. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2018*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde de A a Z – sobre o Programa Nacional de Imunizações*. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/vacinacao/sobre-o-programa>>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981.
- CORDEIRO, Hésio de Albuquerque 1984. *As empresas médicas: as transformações capitalistas da prática médica*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- _____. *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: Ayuri; Abrasco, 1991.
- COSTA, Ana Maria; NORONHA, José Carvalho; NORONHA, Gustavo Souto. Barreiras ao universalismo do sistema de saúde brasileiro. In: TETELBOIN, Carolina; LAURELL, Asa Cristina (org.). *Por el derecho universal ala salud: una agenda latinoamericana de análisis y lucha*. Buenos Aires: CLACSO, 2015, p. 17-39.
- DIEGUES, Carlos. Seleção artificial: de como os genos deram origem a uma espécie saudável e sábia, e o que aconteceu com o Homo sapiens e o peru de Natal. *Revista Piauí*. São Paulo, n. 26, novembro 2008. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/selecao-artificial/>>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- DONNANGELO, Maria Cecília Ferro. *Medicina e sociedade: o médico e seu mercado de trabalho*. São Paulo: Pioneira, 1975.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995.
- FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- _____. *O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GARCIA Jr., Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Rastros de casas-grandes e de senzalas: transformações sociais nomundo rural brasileiro. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 38-77.
- FONSECA, Cristina Oliveira. *Saúde no governo Vargas (1930-1945): dualidade institucional de um bem público*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- HAMILTON, Wanda; FONSECA, Cristina Oliveira. Política atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953”. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, setembro-dezembro 2003, p. 791-825.

- HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina. A I Conferência Nacional de Saúde: reformas, políticas e saúde pública em debate no Estado Novo. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *Caplanema: o ministro e seu ministério*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 173-193.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Conta-satélite de saúde: Brasil 2010-2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101690_notas_tecnicas.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2019.
- _____. *Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade 2010-2060*. IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. A Agenda Federal da Saúde: dinâmica e prioridades. In: MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; LIMA, Luciana Dias (org.). *Políticas de Saúde no Brasil: continuidades e mudanças*. Rio de Janeiro RJ: Fiocruz, 2012.
- NORONHA, José Carvalho de. Cobertura Universal de Saúde e o Brasil: estamos no bom caminho?. *Saúde em Debate*. Rio de Janeiro, v. 43, n. esp. 5, p. 5-10, dezembro 2019.
- _____; CASTRO, Leonardo. Democracia, saúde e a 16ª Conferência Nacional de Saúde: qual futuro?. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 12, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019001400301&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- _____; SANTOS, Isabela Soares; PEREIRA, Telma Ruth. Relações entre o SUS e a saúde suplementar: problemas e alternativas para ofuturo do sistema universal. In: SANTOS, Nelson Rodrigues dos; AMARANTE, Paulo Duarte de Carvalho (org.). *Gestão pública e relação público privada na Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES; 2011, p. 152-179.
- OLIVEIRA, Jaime de Araujo; FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. *(Im)previdência Social: 60 anos da história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Financiamento dos sistemas de saúde. O caminho para a cobertura universal*. Relatório Mundial da Saúde 2010. Genebra: OMS, 2010.
- PAIM, Jairnilson. *Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão crítica*. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- _____. A Constituição e os 25 anos do SUS. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 29, n.10, p. 1927-1953, outubro 2013.
- SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lúgia. Representação política e interesses particulares na saúde: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. *Interface (Botucatu)*. Botucatu, v. 15, n. 38, p. 947-956, setembro 2011.
- SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.102, p. 39-67, julho 2015.
- SINGER, Paul. 1981 *Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- _____. *A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

- _____. Introdução. In: _____ (org.) *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual, 2013.
- VIANA, Ana Luiza d'Ávila; SILVA, Hudson Pacífico. Desenvolvimento e institucionalidade da política social no Brasil. In: MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; LIMA, Luciana Dias (org.). *Políticas de Saúde no Brasil: continuidades e mudanças*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

A seguridade social e trajetória recente da assistência social no Brasil

*Luciana Jaccoud*¹

Introdução

O reconhecimento de direitos sociais associados à assistência social, realizado pela Constituição Federal (CF) de 1988, abriu as portas para expressiva alteração na configuração setorial desta política pública, bem como do Estado social no Brasil. A consolidação de uma política pública de assistência social com ofertas em serviços e benefícios monetários e integrada a um sistema de proteção social de escopo universalista permitiu que novos instrumentos de intervenção sobre o social pudessem ser mobilizados para enfrentar um conjunto amplo de vulnerabilidades referentes tanto à renda como à inserção social. Seus impactos repercutiram no alargamento das ofertas sociais públicas, na melhora das condições de vida da população e no próprio desenho da cidadania social brasileira.

Superando a tradição corporativa da proteção social, cujas garantias se asentavam nas ofertas previdenciárias destinadas aos participantes do mercado formal de trabalho, a instituição de benefícios monetários não contributivos tomou corpo desde a década de 1990. Após 2004, a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) permitiu inovações institucionais que im-

¹ Doutora em Sociologia, pesquisadora associada do IPOL/UnB.

pulsionaram a expansão dos serviços socioassistenciais. Tal expansão apoiou-se no compromisso de financiamento federal com transferências continuadas e assentadas em objetivos e critérios pactuados entre os níveis de governo, e em um modelo de execução alinhado a normatizações nacionais no que diz respeito às ofertas, aos compromissos sobre prioridades e à qualificação da gestão. Sustentados por um complexo arranjo federativo e contando com uma gestão permeada por um adensado processo de participação social, os serviços e benefícios da assistência social ganharam expressão e presença em todo o território nacional.

A trajetória do SUAS respondeu à institucionalização de um projeto político de acesso universalizado à proteção social, onde a política pública de assistência social ganhou novo escopo e institucionalidade. Ampliaram-se os compromissos protetivos e a busca por impactos resolutivos das ofertas. O enfrentamento da pobreza e extrema pobreza passaram a integrar os objetivos da proteção social, em um movimento inovador diante do quadro identificado por Vera Telles (2001). Como ressalta a autora, ao apagar das luzes do século XX a pobreza ainda não era problematizada a partir dos padrões de organização da sociedade brasileira. Sem manter diálogo com ética ou com valores ou princípios de justiça e sem tratamento como negação de direitos ou de dignidade, a pobreza continuava predominantemente pensada como um persistente passivo, a ser abordada pelo avanço do progresso e do crescimento econômico (TELLES, 2001). De fato, à exceção do benefício assistencial criado na Constituição Federal e dirigido a idosos e pessoas com deficiência em situação de indigência, poucas iniciativas propunham reverter o histórico retraimento do Estado social em face à questão da pobreza. Mas a continuidade do ciclo democrático e a ascensão ao governo federal de uma coalizão política comprometida com demandas sociais de cunho redistributivista permitiram que a pobreza e a pauta do desenvolvimento social ganhassem um espaço inédito na agenda das políticas públicas no país. Em torno da pobreza se construiu um amplo debate sobre a necessidade de um programa nacional de transferência de renda, além de políticas setoriais específicas voltadas à assistência social, à segurança alimentar, ao desenvolvimento rural e à promoção dos trabalhadores urbanos mais vulneráveis (ROMANO, CAMPOLINA & MENEZES, 2013; MONTAGNER & MULLER, 2015).

Neste novo contexto, a agenda política sobre a assistência social ganhou corpo, perseguindo a meta de ampliar a responsabilidade estatal pela oferta de benefícios monetários e de serviços, e permitindo a afirmação da assistência social como pilar da seguridade social, como inscrito na Constituição de 1988. Os benefícios assistenciais expandiram-se com a instituição do Programa Bolsa Família. A estruturação do campo de serviços procurou viabilizar o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais que permaneciam quase que integralmente sob a responsabilidade privada das famílias ou das associações beneficentes. Entre elas, serviços voltados a pessoas idosas e com deficiência, proteção a fragilidades decorrentes do ciclo de vida, necessidades de acolhimento e de proteções a situações de violações associadas a isolamento, negligência ou violência.

Entretanto, no bojo da crise política e a da hegemonia liberal que acompanhou a regressão democrática observada após o golpe de 2016, os princípios basilares da seguridade social brasileira voltaram a ser objeto de disputa. A partir de um balanço da trajetória e das tensões que cercam a política de assistência social nas últimas décadas, neste artigo apresentam-se as perspectivas em um quadro de acirramento das condições sociais e de embate político em torno do papel do Estado social e da configuração da cidadania social no país.

A assistência social reconfigurando a seguridade social no Brasil

A assistência social significou uma ampliação da proteção social tanto no campo da renda como dos serviços sociais, reconfigurando as ofertas do sistema de proteção social e promovendo a inclusão de milhões de pessoas a novas dimensões da cidadania social. Ao lado do fortalecimento dos direitos sociais operado pela implantação do SUS e da previdência rural e do alargamento da obrigação de oferta pública em educação, as ofertas instituídas pela assistência social promoveram uma alteração seja no reconhecimento político, nos recursos públicos ofertados, e no potencial de participação e integração social da população atendida.

Expansão e inclusão no sistema de garantia de renda

Como ocorreu em outros países em desenvolvimento, a histórica predominância de instituições de seguro social implicou manter importantes segmentos da população ativa excluídos dos programas de garantia de renda mediante situações de risco social. Contudo, após 1988, a implementação do regime especial de previdência rural, além da vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, permitiu ampliar a cobertura e dotar o regime geral da previdência de efetivo potencial redistributivo. Neste contexto, a adoção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) expandiu o campo da garantia de renda, agora pela via dos benefícios não contributivos e dirigidos a públicos identificados em situação de indigência.

Com o Benefício de Prestação Continuada, instituiu-se o primeiro programa assistencial de garantia de renda no país. Destinado a pessoas com deficiência e idosos, em situação de indigência, o BPC começou a ser concedido em 1996. O acesso independe de quaisquer contribuições previdenciárias prévias, sustentando-se exclusivamente sobre o princípio da solidariedade social. Conforme uma renda de substituição, no valor de um salário mínimo mensal, àqueles cuja situação de pobreza se soma à impossibilidade (ou desobrigação, no caso dos idosos) de garantir sua sobrevivência pelo trabalho.

Esta engenharia institucional, ancorada na solidariedade social e no esforço de ampliar acesso a renda aos segmentos em situação de pobreza, foi estendida com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), que abarcou um público até então sem proteção no âmbito da segurança de renda, seja devido a características relacionadas ao ciclo de vida ou ao modo de inserção no mercado de trabalho. O PBF não se consolidou de modo concorrente às demais políticas de garantia de renda, mas ao contrário, integrou-se às ofertas previdenciárias (RGPS e previdência rural) e assistenciais (BPC), que continuaram a expandir suas coberturas, mesmo no período de mais rápido crescimento do PBF (JACCOUD, 2019).

Em um contexto onde grande parte da população em idade ativa subsiste com uma participação precarizada no mundo do trabalho, a expansão do PBF respondeu à impossibilidade de universalização da cobertura de um sistema de garantia de renda organizado sobre as bases restritas do seguro social. O PBF representou, assim, uma importante inovação no sistema brasileiro de

proteção social. Com uma meta de proteção às situações de pobreza e miséria e ultrapassando os limites da cobertura apenas às condições de inatividade, o PBF inclui na proteção social no âmbito da renda, os segmentos de trabalhadores pobres, integrados ou não ao mercado de trabalho (JACCOUD, 2019). E em sua trajetória, constrói o compromisso com uma renda mínima acima da linha de extrema pobreza fixada pelo programa.²

Os resultados dos benefícios assistenciais foram positivos, diante do quadro de pobreza ou de desigualdade. O impacto dos programas assistenciais sobre a pobreza tem sido identificado e estimado em vários estudos (SOARES, 2006; SILVEIRA et al., 2011; SOARES et al., 2011; CASTRO, 2013; ANFIP/DIEESE, 2017). Como sintetiza Osório et al. (2011, p. 50), tratando do período 2004-2009:

Por meio dos empregos formais criados no período, conjugados ao aumento do (salário) mínimo e à melhor remuneração de todos os ocupados, é que a pobreza extrema e a pobreza decresceram. Em segundo lugar em importância na redução da pobreza, vieram as transferências da previdência e da assistência social – mais especificamente o BPC (OSÓRIO et al., 2011, p. 50)

Os efeitos sobre a desigualdade de renda também vêm sendo estimados. Avaliando a contribuição das diversas fontes de renda na queda da desigualdade, estudo do IPEA observou, para o período 2002/2012, que o mercado de trabalho registrou a maior contribuição para a redução da desigualdade de renda (55%), seguido pela previdência (21%) e pelos benefícios assistenciais: PBF (12%) e BPC (6%) (IPEA, 2013, p. 27). Se considerarmos que tais estimativas não se distinguem o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) dos regimes especiais de funcionários públicos, sabidamente regressivos (SILVEIRA et al., 2013), pode-se inferir que os impactos do RGPS e mesmo dos benefícios assistenciais podem ser proporcionalmente ainda mais expressivos.

² O PBF opera, desde 2012, com os seguintes componentes: o “benefício básico”, pago independentemente da composição da família; o “benefício variável”, associado a presença de gestantes, crianças, adolescentes e/ou jovens; o “benefício de superação da extrema pobreza” que, independente da composição da família, objetiva cobrir o hiato entre a renda familiar per capita (considerando inclusive os demais componentes do PBF) e a linha de extrema pobreza. Sobre a evolução do programa, ver Castro e Modesto (2010) e Campello e Neri (2013).

Assim, fica claro que a redução da desigualdade no Brasil resultou tanto do crescimento econômico (entendido como aumento da renda média advinda do trabalho) como a redistribuição, onde os benefícios assistenciais jogaram papel relevante. Some-se a isto os impactos positivos destes benefícios na estratégia nacional de desenvolvimento e no crescimento econômico. Estimativas com base na Matriz de Contabilidade Social demonstram que, assim como no caso dos benefícios previdenciários do RGPS, o efeito multiplicador dos benefícios assistenciais no PIB é positivo, alcançando 1,38 e 1,44 para o BPC e PBF, respectivamente (CASTRO, 2013, p. 189). Estimando multiplicadores fiscais para diferentes modalidades de gasto público, Orair et al. (2016) mostraram que em um contexto de recessão, os multiplicadores do gasto público, incluindo os benefícios sociais são bastante superiores aos observados na fase expansiva da economia.

De fato, por intermédio das políticas de seguridade social, o Estado brasileiro opera uma complexa rede de transferências ao cidadão, compondo quase 20% da renda média das famílias brasileiras (CASTRO, 2013). Os benefícios e assistenciais, ainda mais que os previdenciários (RGPS urbano e rural), vêm mobilizando significativos fluxos às regiões mais pobres (FRANÇA, 2011) e contribuindo para redução das desigualdades regionais e intermunicipais. Seus recursos são dirigidos ao consumo nas regiões e territórios recebedores, fortalecendo a economia local por meio de compras ao comércio e ramos de serviços e, indiretamente, ampliando a capacidade de arrecadação tributária nos municípios. A comparação do volume dos benefícios assistenciais com as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de recursos dos municípios provinda do sistema federativo nacional, permite avaliar a sua importância para os municípios. Operando com critérios de transferência que favorecem as unidades com menor nível de desenvolvimento, em 2016, o FPM distribuiu 79,9 bilhões de reais (1,28% do PIB nacional). Naquele mesmo ano, o BPC pagou cerca de 4,4 milhões de benefícios mensais, enquanto o PBF manteve em torno de 14 milhões mensais. Somados os recursos do BPC aos recursos transferidos às famílias pelo PBF, o volume das transferências assistenciais significa 0,95% do volume de recursos que chegaram aos municípios brasileiros pela via do FPM.

Cabe destacar a relevância dos mecanismos automáticos de reajuste dos benefícios monetários, seja contributivo ou não contributivo. No caso brasi-

leiro, a vinculação entre o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciário e BPC, bem como a política ativa de valorização do valor deste salário de referência, foram ativos fatores de redistribuição de renda. Um mecanismo automático de reajuste da linha de pobreza do PBF, bem como do valor dos benefícios está, contudo, ausente e impacta negativamente o potencial redistributivo deste programa.

Expansão e inclusão nos serviços socioassistenciais

A expansão, normatização e fortalecimento institucional dos municípios para a oferta dos serviços socioassistenciais observada após 2004 representou uma ruptura com a trajetória histórica deste campo de ofertas sociais. Marcado por uma herança histórica de predomínio das ofertas filantrópicas, tais serviços constituíram o campo da assistência social como um conjunto de intervenções fragmentadas e disformes, desafiando a consolidação de um conteúdo de ofertas minimamente unificado, bem como a afirmação da responsabilidade pública na área. Além da primazia das iniciativas privadas, a expressiva desigualdade de capacidades institucionais ou financeiras dos municípios para executar ofertas no âmbito da assistência social tornava ainda mais desafiador o esforço de construir uma política pública neste âmbito (JACCOUD, LICIO & LEANDRO, 2018).

Contudo, o SUAS ganhou corpo em menos de uma década, impulsionado pelo aumento de recursos federais e novas modalidades de repasse (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012), mas também com o avanço normativo e o fortalecimento da pactuação intergovernamental (JACCOUD, LICIO; LEANDRO, 2018). Contando com recursos federais ampliados para os serviços, repasses automáticos e continuados do fundo federal para os fundos estaduais e municipais, ancorados em critérios pactuados e em metas claras relacionadas às ofertas da política nos municípios e territórios, a adesão dos governos municipais foi efetiva, e pode ser avaliada pela significativa expansão das ofertas da política. Os equipamentos públicos do SUAS – Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Pop, estes últimos voltados ao atendimento da população de rua – alcançaram, em 2016, mais de 11 mil unidades distribuídas em todo o país. Também cresceram outros recursos institucionais da política, tais como os

recursos humanos, cujo volume dobrou em uma década, atingindo, em 2014, um contingente de 257 mil trabalhadores.³

O SUAS consolidou-se, entre 2004 e 2016, como um arranjo institucional capaz de instituir uma política pública descentralizada, mas nacionalmente coordenada e contando com mecanismos de compartilhamento da gestão entre os níveis de governo. Igualmente inovador na construção normativa do SUAS foi a recusa a uma perspectiva assistencialista restrita ao residualismo ou à gestão da pobreza. Como enfatizado por outros estudos (JACCOUD, BICHIR & MESQUITA, 2017), reconhecendo que a pobreza e seus agravos fazem parte de um conjunto de vulnerabilidades, mas não as resumem, a oferta de serviços dialoga com a perspectiva da universalidade de direitos e do enfrentamento de situações que podem atingir a todos: vulnerabilidades do ciclo de vida, de arranjos familiares, de deficiências ou de falta de acesso a direitos e oportunidades. Na atenção especial, a proteção socioassistencial se dirige à situações relacionadas à violência, abandono e isolamento, além de contextos de violação de direitos – entre outros, trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua.

O aprimoramento da rede de serviços implantada pelo SUAS demanda a continuidade no processo de pactuação federativa e de aprofundamento dos compromissos com a qualidade da gestão e os resultados das ofertas. A garantia de recursos orçamentários, transferidos sobre critérios claros e metas concertadas entre os entes federados são condições imprescindíveis para avanços no sistema único. A regulação dos serviços prioritários ofertados pela rede pública e pelas entidades privadas a ela associadas (por meio do recebimento de aporte financeiro direto ou indireto) deve aprofundar o funcionamento em rede e a lógica da complementaridade, em padrões nacionais de qualidade. O aprimoramento da qualidade do trabalho social e o atendimento às famílias pelas unidades públicas pode ser alcançado com base em diagnóstico atualizado das vulnerabilidades e riscos de cada território. Não menos importante, cabe aprofundar as informações e espaços de participação do cidadão, de modo a ampliar seu conhecimento sobre como, quando e onde o serviço será prestado, inclusive para poder demandá-lo quando necessário.

³ Ver a respeito Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017).

A reforma liberal e a disputa pela agenda social

Em que pese os avanços observados no período de consolidação democrática instituído após a promulgação da Constituição de 1988, a crise econômica e política que levou a inflexão conservadora de 2016 dotou de prioridade a reversão da cobertura e dos patamares de acesso já alcançados pelas políticas sociais. Três argumentos principais, frequentemente encadeados, tem justificado o ataque às políticas sociais. Em primeiro lugar, e com destaque, de que elas pressionam o gasto público, oneram o setor produtivo e constroem a geração de empregos, e bloqueiam a capacidade de poupança e o investimento. O segundo argumento insiste que as políticas sociais sustentam privilégios, atendendo públicos que não precisariam do suporte público – ou não o mereceriam. O terceiro argumento mobilizado é o de que o mercado poderia operar serviços sociais com melhor qualidade e eficiência. O impacto que a descontinuidade das políticas sociais teria no tecido social e nos patamares ainda surpreendentemente altos da desigualdade no Brasil não são considerados neste debate. Inspirado por esta leitura neoliberal, um conjunto de reformas foram propostas desde então ao Congresso Nacional, visando constranger o Estado social brasileiro e suas políticas públicas.

Nesta perspectiva, contudo, a crítica não se espraia ao conjunto dos gastos sociais. A agenda liberal acolhe uma versão minimalista do Estado social, onde os esforços em prol da redução da pobreza são valorizados, enquanto a perspectiva universalista e redistributivista é condenada por dispendiosa e inócua. Esta leitura tem sido capaz de construir uma ativa agenda de desconstrução do sistema brasileiro de proteção social, deixando aberta, contudo, a via de desenvolvimento com reformas no Programa Bolsa Família, cujos gastos limitados associados a efetividade na redução da pobreza extrema são valorizados.

A nova agenda social vem sendo implementada, com maior ou menor sucesso, a depender da possibilidade de arregimentar apoio legislativo para cada uma das pautas geradas. Entre 2016 e 2019, duas propostas de emenda constitucional foram apresentadas visando a reforma do sistema previdenciário e do BPC. Seu sucesso foi parcial, atingindo as regras do RGPS urbano,⁴ mas mantidos os dispositivos constitucionais sobre a previdência rural e o BPC.

⁴ Ver a respeito Fagnani (2019).

A reforma trabalhista, contudo, avançou a passos largos. O novo arcabouço legal, instituído por meio de duas leis aprovadas no ano de 2017,⁵ favorece a flexibilização dos contratos de trabalho, a redução de direitos trabalhistas e a contenção da atuação sindical.⁶ A reforma trabalhista integra a estratégia de um novo regime de acumulação, no qual a reforma da proteção social se articula a um projeto de crescimento econômico assentado em baixos custos de mão de obra e na flexibilização na gestão e precarização do trabalho.⁷

O contexto de reformas deu também origem ao regime de restrição fiscal inaugurado em dezembro de 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC 95), que institui o congelamento das despesas primárias da União por 20 anos. O novo dispositivo constitucional, excluindo do congelamento as despesas financeiras, afeta diretamente o conjunto de gastos federais que sustentam a oferta de serviços públicos à sociedade.⁸ No âmbito da política de assistência social, os impactos gerados são de duas naturezas. De um lado, com a queda dos recursos disponíveis tanto para serviços como benefícios; de outro, promovendo a progressiva desconstrução das ofertas, afetam a institucionalidade e o arranjo federativo da política, com o desmonte dos fundamentos que permitiram a estruturação e o funcionamento do SUAS.

Analisando os dois primeiros anos de vigência da EC 95, observam-se repercussões importantes na trajetória das despesas federais com o SUAS. Em 2017 e 2018, as despesas discricionárias foram afetadas tanto por forte descontinuidade dos repasses como por redução do gasto com serviços socioassistenciais. Em novembro de 2017, apenas 45% dos recursos previstos para o

⁵ Leis 13.467 e 13.429 de 2017.

⁶ A reforma aprovou, por exemplo, os contratos de trabalho intermitente e de teletrabalho, ampliou para 30 horas o contrato de trabalho em tempo parcial, facilitou a demissão imotivada e reduziu os mecanismos de defesa do trabalhador, incluindo a participação sindical, no processo de rescisão de contratos de trabalho. Sobre estas e outras mudanças instituídas, ver DIEESE (2017 e 2017a).

⁷ A mudança no modelo econômico releva-se por meio da simultânea onda de privatizações e desnacionalização de empresas estatais e de desmantelamento de instrumentos de intervenção estatal na economia.

⁸ Com a EC 95, o crescimento da economia, as melhorias na base tributária da União ou a qualificação da política tributária com aumento na arrecadação, não poderão ser mobilizados na expansão e avanço dos serviços sociais prestados à população. Sobre o tema ver Pires (2016) e Paiva, Mesquita e Jaccoud (2016).

SUAS naquele ano haviam sido liberados (fonte: Siga Brasil). Assim, 55% do montante total da execução orçamentária no ano de 2017 foi realizado no último mês, em dezembro, gerando desorganização da gestão e das ofertas socioassistenciais pelos municípios brasileiros. A perda de recursos federais para a política de assistência social também vem se consolidando. Em 2018, o gasto federal com os serviços do SUAS sofreu uma redução de 35% em relação a 2017. O constrangimento dos repasses federais continuaram a ser observados em 2019, estimando-se uma redução dos gastos discricionários tanto nos repasses destinados à proteção básica, como à alta e média complexidade.

As despesas com benefícios monetários da assistência social, o BPC e o PBF, em que pese considerados como gastos obrigatórios no orçamento federal, também sofreram redução. O BPC teve seu orçamento reduzido em 2018 com relação à 2017 em 2%, resultado da diminuição real no valor do benefício.⁹ O PBF, no ano de 2017, não obteve reajuste no valor dos benefícios e observou queda na quantidade média mensal de famílias beneficiadas, o que se refletiu no gasto: o programa perdeu 2,6% de seu orçamento com relação ao orçamento executado em 2016.¹⁰ Em dezembro de 2018, o PBF alcançava 14,1 milhões de famílias (SENARC, 2019), mesmo número de dezembro de 2012, em que pese a piora na renda média dos domicílios e o crescimento da pobreza observado no período. Em agosto de 2019, o número de famílias atendidas havia se reduzido, alcançando 13,6 milhões de famílias, segundo dados do governo (SENARC, 2019a). Cabe ainda observar que a queda do número de famílias beneficiadas pelo PBF vai em sentido contrário ao movimento observado no Cadastro Único. Em dezembro de 2018 eram 26,9 milhões de famílias cadastradas, num total de 73,6 milhões de pessoas; em julho de 2019 eram 28,5 milhões de famílias cadastradas, incluindo 82 milhões de pessoas (SENARC, 2019 e 2019a).

Tanto os serviços como os benefícios monetários sob responsabilidade da assistência social têm sofrido constrangimentos, particularmente graves ante o crescimento das demandas em contexto de crise econômica, aumento da

⁹ O benefício médio do BPC caiu, em valores reais (ou seja, considerando o valor atualizado segundo o IPCA) de 990 reais para 951 reais 44 centavos. Tal declínio resulta do reajuste do salário mínimo abaixo da inflação. Ver a respeito IPEA, 2019.

¹⁰ Ver a respeito IPEA, 2019.

pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda.¹¹ A retração do Estado em sua capacidade de proteção e a progressiva descontinuidade da oferta socioassistencial contribuiu para o aumento e o agravamento da desigualdade de renda, das situações de pobreza, e da vulnerabilidade e violações de direitos e comprometem conquistas que o país já havia alcançado na garantia de direitos e proteção social. Os dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua entre 2012-2018 apontam o aumento contínuo do índice de Gini a partir de 2016. Comparando 2015 com 2018, mostram ainda o aumento da parcela dos rendimentos apropriada pelos 10% do topo da distribuição, queda do rendimento domiciliar nos domicílios com 40% dos menores rendimentos (IBGE, 2019, p. 54 e 55), além do aumento da pobreza. Usando a linha de 1,9 dólares per capita, o percentual de pessoas em situação de pobreza aumentou de 4,9 em 2015 para 6,5 em 2018 (IBGE, 2019, p. 59).

Além do desfinanciamento da política, refletido na redução das ofertas, outro impacto da redução do gasto federal na área social vem sendo observado no campo da institucionalidade e do arranjo federativo da política. O SUAS depende da responsabilidade dos três níveis de governo no financiamento, garantindo a estabilidade do gasto e regularidade das transferências intergovernamentais, bem como a credibilidade das regulações nacionais do sistema único. A pressão política dos estados e municípios com relação à progressiva retirada do governo federal no financiamento das ofertas foi crescente desde 2016, repercutido na dinâmica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), espaço de produção de decisões partilhadas entre as três esferas de governo no SUAS. Como consequência, a CIT vem sendo esvaziada, observando-se o aumento de decisões unilaterais pelo governo federal sobre ações nacionais a serem desenvolvidas pelo sistema único,¹² e culminando com a decisão, em 2019, de que seus encontros seriam reduzidos de mensais a bimestrais.

O esvaziamento do SUAS também transparece no movimento do governo federal de privilegiar a criação de programas. A criação de programas fede-

¹¹ Ver a respeito o capítulo de Jorge Abrahão de Castro neste volume.

¹² São exemplo as normativas que instituíram o programa Criança Feliz, em 2016, que alteraram o BPC, também em 2016, e que instituíram o programa de educação financeira para famílias beneficiárias do PBF, em 2019.

rais se sucede,¹³ resgatando a prática predominante no período anterior à construção do sistema único. A organização de ofertas socioassistenciais por programas, definidos na Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo 24 como ações complementares com objetivos, tempo e área definidos, ganham destaque na agenda governamental capturando recursos financeiros e institucionais dos serviços permanentes. O exemplo mais claro é dado pelo Programa Criança Feliz, lançado ainda em 2016, no início do governo Temer. Ganhando cada vez mais destaque na agenda do SUAS, este programa vem progressivamente, deslocando recursos dos serviços continuados, e apontando que a priorização da ação sistemática e consistente por meio dos serviços continuados, base do sistema único e da garantia de direitos socioassistenciais, não mais ocorre. A análise orçamentária mostra que, em 2017, enquanto o contingenciamento de recursos do orçamento federal represava os repasses para os serviços continuados, os repasses para o Criança Feliz se davam normalmente.¹⁴ A transferência de recursos dos serviços continuados para o principal programa assistencial do governo federal fica ainda mais clara no ano de 2018, quando o orçamento federal reduziu os recursos executados para serviços socioassistenciais em 22% em relação a 2017, mas ampliou o gasto com o Criança Feliz em 37%.¹⁵

O processo de desfinanciamento da política, fragilização institucional e abandono do pacto federativo que organiza o SUAS, foi reforçado com a publicação da portaria 2.362, de 20 de dezembro de 2019. Elaborada à revelia da CIT (informada da matéria apenas após a sua publicação no Diário Oficial da União), esta portaria determina que os repasses mensais direcionados aos pisos socioassistenciais pactuados na CIT passarão a ser condicionados à disponibilidade financeira do Ministério. Deixam, assim, de estar garantidas a regularidade e mesmo a manutenção dos repasses federais ao SUAS.

¹³ São exemplo os seguintes programas, vinculados à política de assistência social: Brasil Amigo da Pessoa Idosa, Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, Programa Município mais Cidadão e Programa Progredir.

¹⁴ Diferentemente do que foi observado no caso dos serviços, o cronograma de desembolso daquele programa foi progressivo e até novembro de 2017, mais de 70% dos recursos haviam sido pagos.

¹⁵ Ver a respeito IPEA, 2019.

As ameaças à política de assistência social em sua configuração atual são, assim, efetivas. De um lado, as ofertas do SUAS vêm sendo constrangidas em um contexto de ajuste fiscal e de regressão institucional do arranjo federativo que sustenta aquele sistema. De outro lado, a implementação das reformas previdenciária e trabalhista ampliam a precarização do mundo do trabalho e a proteção e direitos social a ele associados, pressionando a demanda a benefícios e serviços socioassistenciais.

Considerações finais

A trajetória da proteção social brasileira nas últimas três décadas reafirma que a capacidade das políticas sociais contribuírem para o enfrentamento da desigualdade depende de afirmar o compromisso com a universalidade dos direitos sociais e incluir estratégias e metas específicas voltadas a garantir o enfrentamento à pobreza e a promoção da equidade. A construção e consolidação da política nacional de assistência social ampliou a capacidade do Estado brasileiro de enfrentar situações de pobreza, prevenir ou proteger da violação de direitos, ampliar oportunidades e garantir o acesso a direitos sociais.

Esta trajetória, contudo, está em risco. O quadro de subfinanciamento para os serviços e benefícios assistenciais se amplia. O cenário de desresponsabilização do governo federal com relação às ofertas e aos resultados da proteção social se aprofunda. O município, principal executor da política social, vai sendo progressivamente isolado, em um contexto que sinaliza para a atomização da gestão desta política social, com o esvaziamento dos mecanismos e instâncias de coordenação federativa que deram corpo à política nacional de assistência social. Parece, assim, aberta a via para o retorno a um modelo caracterizado pela fragmentação da ação pública, fragilização das capacidades institucionais e financeiras e descolamento das ofertas universais que asseguram os direitos sociais. As ofertas privadas filantrópicas tendem a se fortalecer em contexto de incipiência da ação governamental e de enfraquecimento da regulamentação e da fiscalização, e de afirmação de objetivos e metas nacionais.

Paralelamente, os impactos das reformas trabalhista e previdenciária sinalizam para a reconfiguração da seguridade social no Brasil, com maior peso da assistência social. Em que pese as progressivas limitações orçamentárias, o cenário de

fortalecimento do Programa Bolsa Família não está descartado, mas sob o risco de reduzir e culpabilizar o público beneficiário. O contexto de constrangimentos financeiros e institucionais para o conjunto das demais políticas sociais também afetará o escopo da assistência social. Deslocada das demais iniciativas de garantia de renda e ante a desqualificação das ofertas de saúde e de educação, bem como dos serviços socioassistenciais continuados, a assistência social tende a um novo perfil e a um novo papel no sistema brasileiro de proteção social. Longe de fortalecer meta de redução da desigualdade, a alimentá-la. Longe de promover a redução da pobreza, a estigmatizá-la e perpetuá-la.

Referências

- ANFIP/DIEESE. *Previdência: reformar para excluir?* Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência Social brasileira. Brasília: ANFIP/DIEESE, 2017.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- CASTRO, J. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E (org.), *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, vol. 1, 2013, p. 167-196.
- CASTRO, J; MODESTO, L. (org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010. v. 1.
- DIEESE. A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. *Nota Técnica n. 178*, 2017.
- DIEESE. Impactos da Lei 13.429/2017 (antigo PL 4.302/1998) para os trabalhadores: contrato de trabalho temporário e terceirização. *Nota Técnica n. 175*, 2017a.
- FAGNANI, E. *Previdência: O debate desonesto*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- FRANÇA, A. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 2011.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IPEA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. Brasília, IPEA, *Série Comunicados do IPEA* n. 159, 2013, 47 p.
- IPEA. Assistência Social. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2019.
- JACCOUD, L. Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. (org.), *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos*, Cebrap, v. 36, n. 2, p. 37-53, jul. 2017.
- JACCOUD, L.; LÍCIO, E.; LEANDRO, J. G. “Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social”. In: Aquino,

- Daniel (org.). *Implementação de Políticas Públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.
- MESQUITA, A. C.; MARTINS, R.; CRUZ, T. “Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social”. *Texto para Discussão*, IPEA, n. 1724, mar. 2012.
- MONTAGNER, P.; MULLER, L. (org.). *Inclusão produtiva urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014*. Brasília, *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 24, 2015.
- ORAIR, R., SIQUEIRA, F. & GOBETTI, S. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. Brasília: ESAF, 2016.
- OSORIO, R. et al. *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Brasília: IPEA, 2011.
- PAIVA, A.; JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília, IPEA, *Nota Técnica n. 27*, set. 2016.
- PIRES, M. Nota Técnica – análise da PEC 241. Brasília, IPEA, *Carta de Conjuntura*, 4º trimestre, 2016.
- ROMANO, J.; CAMPOLINA, A.; MENEZES, F. Agricultura Familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural. In: Fonseca; Fagnani. (org.), *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, vol 2, 2013.
- SENARC. Boletim Bolsa Família e Cadastro Único. Brasília, MDSA, n. 43, janeiro de 2019.
- SENARC. Boletim Bolsa Família e Cadastro Único. Brasília, MDSA, n. 51, setembro de 2019a.
- SILVEIRA, F. ET AL., “Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil?”. In: Ribeiro; Luchiezi; Mendonca (org.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos*. Brasília, IPEA/Sindifisco/DIEESE, 2011. pp. 25-63.
- SOARES, F. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília, IPEA, 2006.
- SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família. Rio de Janeiro, IPEA, 2009.
- TELLES, Vera. *Pobreza e cidadania*. São Paulo, Editora 34, 2001.

Trabalho e Renda para pensar uma sociedade civilizada

*José Dari Krein*¹

Introdução

O momento histórico é de profunda transformação no trabalho. Mas ele continua ocupando centralidade na vida das pessoas e na forma de estruturação da sociedade, pois é fonte de criação de bens e serviços e, a partir dele, a sociedade ainda se estrutura e se viabilizam as formas de sociabilidade entre os indivíduos. Os desafios são imensos para dar à centralidade do trabalho a relevância política, econômica, cultural e institucional, uma vez que o trabalho opera uma contradição constitutiva do capitalismo, sendo ao mesmo tempo criador de riqueza e fonte de exploração para acumulação. Apesar do desenvolvimento das forças produtivas possibilitarem as condições materiais para uma vida com um nível de bem-estar muito melhor para o conjunto das pessoas, atualmente, sob o domínio da globalização financeira e hegemonia neoliberal, as perspectivas são uma volta ao século XIX, pois estão recriando uma situação em que os trabalhadores ficam mais expostos à concorrência, sem direitos e com ausência de proteção social. A maioria está em condição de maior vulnerabilidade.

¹ Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT).

É uma contraposição ao período histórico anterior, em que o trabalho assalariado foi a base para a constituição do Estado bem-estar na Europa, assentada em três aspectos centrais: 1) a existência de um movimento trabalhista com força política para intervir e influenciar o debate nacional; 2) a regulação pública do trabalho, com um conjunto de direitos e proteções e políticas sociais assegurados aos assalariados; 3) a construção social de ocupações a partir dos serviços públicos, que incorporou uma crescente classe trabalhadora mais qualificada. Ou seja, segundo Castel (1998), estudando o caso francês, houve a construção da sociedade salarial, a partir da inclusão promovida por meio do emprego como forma não somente de obtenção de renda, mas de estruturação da vida social.

A organização e a regulação social² do trabalho constituem-se como objeto de disputa entre capital e trabalho. O resultado desta disputa está inserido, em cada momento histórico, nos rumos do desenvolvimento econômico, no papel do Estado e no sistema de maior ou menor proteção social, o que configura formas distintas de organização da vida social. Assim, “os sistemas de relações sociais e de proteção são muito distintos entre os países, resultantes de suas construções históricas, que espelham as especificidades da estrutura econômica, as tradições políticas e culturais e as práticas sociais dos atores constituídos, estabelecendo uma relação com os traços mais gerais de organização da vida social” (KREIN & TEIXEIRA, 2020).

Neste sentido, a regulação social do trabalho tende a expressar a correlação de forças sociais. Assim, em cada momento histórico há uma busca de compatibilizar a regulação do trabalho com as características que o capitalismo adquire no contexto concreto. Apesar de tendências similares, há fortes diferenças nacionais. Por exemplo, o arcabouço regulatório do trabalho nos Estados Unidos, com tradição mais liberal, é muito diferente do europeu, que tende, na maioria dos países, apesar de suas imensas distinções, ter um sistema de direitos e proteção social mais estruturado para o conjunto da sociedade. O mesmo vale para a periferia do capitalismo, que não experimentou um sistema de proteção e direitos no mesmo patamar da experiência do Estado de bem-estar social (KREIN & TEIXEIRA, 2020).

² Por regulação social se compreende as características predominantes de como ocorre a relação entre capital e trabalho, que se expressa em regulamentações formais ou informais em cada momento histórico.

Nesta perspectiva, o presente texto pretende discutir o atual processo de desestruturação do mercado de trabalho como expressão das opções políticas adotadas nos anos recentes de globalização financeira, em um contexto de expressivas mudanças na produção de bens e serviços, proporcionadas pelas inovações tecnológicas. As inovações poderiam, hipoteticamente, indicar perspectivas muito distintas das tendências em curso, inclusive com a possibilidade de reduzir a jornada de trabalho e de ampliar proteção social, com a ampliação de serviços sociais. Ao mesmo tempo, a reconfiguração das classes trabalhadoras traz desafios novos para organização coletiva dos trabalhadores e a efetivação da proteção social. Ou seja, se os rumos são definidos no campo da política, as mudanças também exigem um repensar das formas de organização coletiva e as estratégias para resenhar os rumos da transformação social.

Neste sentido, o artigo, além da introdução, busca mostrar, que (1) as ocupações são uma construção social, (2) as mudanças na regulação do trabalho indicam uma desconstrução de direitos e (3) as instituições de defesa dos trabalhadores foram fragilizadas. Ou seja, aspectos centrais na constituição do chamado Estado de bem-estar social, que foram desconstruídos e necessitam ser reconstruídos para pensar um futuro do trabalho de forma mais favorável aos trabalhadores(as).

O emprego é uma construção social

A geração de emprego apresenta relação com diversos fatores apoiados na dinâmica econômica, mas com forte componente de opção política e de organização da vida social, pois muitas das ocupações criadas apresentam relação direta com o modo como a vida social é organizada. Por exemplo, o forte crescimento da desigualdade social tende a gerar atividades de serviços em que os segmentos de renda mais baixa servem os que detêm maior riqueza. Neste sentido, o pleno emprego no pós-guerra teve como pressuposto o crescimento da economia, mas a sua efetivação apresenta forte relação com a estruturação das políticas públicas sociais. Ou seja, o tipo e a qualidade de ocupações apresenta uma relação direta com o modelo de desenvolvimento e as formas prevaletentes de organizar a vida social. Estas são influenciadas e sofrem influência do desenvolvimento das bases produtivas, das inovações tecnológicas, que são determinadas por relações sociais. A

tendência atual continua sendo de grandes avanços tecnológicos, mas combinada com exposição de uma grande parcela a situações de precarização do trabalho.

Há certo consenso na literatura que a dinâmica econômica é um pressuposto para geração de emprego. No entanto, além do crescimento, é fundamental considerar a forma como é operacionalizado. Por exemplo, entre 2003 e 2014, o Brasil apresentou uma alta relação entre crescimento econômico e geração de postos de trabalho, pois o crescimento foi impulsionado, no período, pela dinamização do mercado interno e o incremento de uma série de políticas sociais. No mesmo período, a Colômbia apresentou uma taxa de crescimento maior que a nossa, mas teve menor dinamismo na geração de postos de trabalho, pois foi um crescimento fortemente apoiado no setor primário (minérios e petróleo fundamentalmente), que não impulsionou um incremento mais efetivo do mercado interno (MOISA, 2017).

As inovações tecnológicas tendem a eliminar postos de trabalho, como Marx já mostrou no capítulo XXIII de *O capital*. O processo intrínseco do capitalismo é gerar progresso técnico e aumentar a capacidade de produção de bens e serviços com um menor número de trabalhadores. Ao mesmo tempo, o avanço tende a criar novos produtos e novas necessidades sociais e possibilitar outras condições de vida, o que gera ocupações até então inexistentes. Tais ocupações podem ser qualificadas e muitas precarizadas. Kalleberger (2011), analisando a situação dos Estados Unidos, mostra que há uma crescente polarização no mercado de trabalho, com a criação de empregos de qualidade e melhor rendimento e, ao mesmo tempo, empregos majoritariamente precários.

Estamos na era da Revolução 4.0, que está redesenhando profundamente as ocupações e afetando a base sindical de setores historicamente com maior capacidade de ação coletiva. A questão a ser destacada é que esse processo ocorre em um contexto político muito desfavorável aos trabalhadores. Para ilustrar, é possível comparar o que ocorreu após a II Revolução industrial. Logo após a euforia da ampliação da capacidade de produção, por uma série de fatores, o mundo civilizado vivenciou, nos termos de Hobsbawm, a “era da catástrofe”, em função das guerras, das crises econômica e da ordem liberal. A crise foi tão profunda que emergiram três alternativas de organização social (Socialismo, com a Revolução Russa, Social-democracia e Fascismo/Nazismo). O desemprego se tornou um fenômeno de massa, especialmente após o *crash* de 1929.

O seu enfrentamento veio com mudanças na política econômica, mas também pela mudança na quantidade de horas trabalhadas e pela capacidade de gerar postos de trabalho a partir da construção política do Estado de bem-estar social. A redução da jornada de trabalho foi muito substantiva. A jornada média anual caiu de 2900 horas ao ano no final do século XIX para 1500 a 1700 horas na década de 1970 (GIBBS, 2017). Denis Gimenez (2001) mostra que o crescimento do emprego público mais que compensou a queda progressiva do emprego industrial e nas atividades primárias, entre 1945 e 1980. Ou seja, a quantidade e o tipo de ocupação foram resultantes de opções políticas, de disputas sociais, na construção do Estado de bem-estar social.

As mudanças tecnológicas recentes acontecem em contexto desfavorável ao trabalho, provocado pela globalização financeira e por uma substantiva reestruturação da organização da atividade econômica. Belluzzo (2013) argumenta que a atual lógica financeira de acumulação impulsionou um processo de centralização da propriedade, a partir de fusões e aquisições, em que poucos grupos econômicos adquirem capacidade de atuar em escala internacional, de estabelecer cadeias de produção, com terceirização das atividades não consideradas essenciais ao *core business* das empresas.

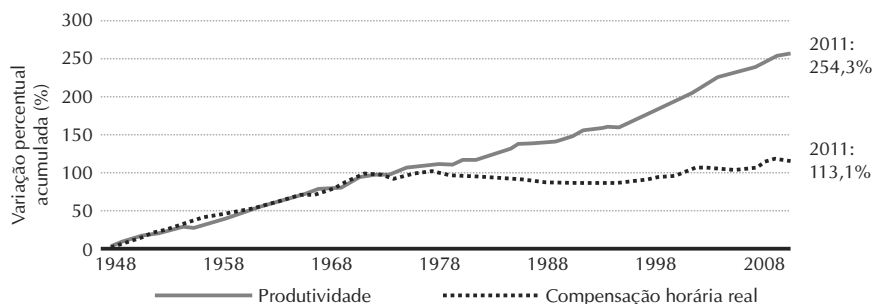
Além disso, no processo de valorização dos títulos em geral independente do capital produtivo, a acumulação financeira passou a ser uma fonte de rentabilidade das empresas em detrimento do enriquecimento proveniente da demanda efetiva. Assim, a capacidade de investimento produtivo de longo prazo passa a se concretizar somente diante de uma violenta redução dos custos correntes, dentre eles os gastos com mão-de-obra, acentuando a tendência de precarização dos postos que permanecem e debilitando a força dos sindicatos. Esta tendência aponta para um cenário de dificuldades para a realização do pleno emprego, para a sobrevivência dos direitos sociais e econômicos, considerados um obstáculo à operação das leis de concorrência e para a criação de ocupações com proteção, não somente nos países periféricos, mas também nos países que outrora viveram a experiência histórica mais bem sucedida do desenvolvimento capitalista (COLOMBI & KREIN, 2020, p. 49).

O resultado, como pode ser observado no gráfico abaixo, é o deslocamento de duas variáveis que caminharam juntas no pós-guerra até os anos 1970: produtividade e salários. A partir de meados da década 1970, assiste-se no-

vamente a um crescimento da produtividade, mas com um relativo congelamento nos salários, acentuando a diferenciação do rendimento do trabalho. Por exemplo, no final da década de 1960, a diferença de rendimento de um diretor e um trabalhador comum era de 30 vezes. No final da primeira década do século XXI, a diferença foi para 296 vezes³.

Salário, renda e desigualdades

Gráfico 01: Mudança cumulativa na produtividade total da economia e compensação horária real da produção/trabalhadores não supervisionados, 1948-2011



Nota: Os dados são para remuneração de produção/trabalhadores não supervisionados no setor privado e produtividade da economia total.

Fonte: Análise do autor da Total Economy Productivity, com dados do programa do Bureau of Labor Statistics Labor – Productivity and Costs, dados salariais do programa da BLS Current employment Statistics and Bureaus of Economic Analysis National Income and Product Accounts.

Ainda, a produção de bens e serviços em escala internacional impactou a distribuição global da produção e também trouxe consequências aos mercados de trabalho nacionais. A Ásia se tornou produtora de manufaturas baratas, conformando uma grande área manufatureira e uma grande importadora de matérias-primas, que pulsa em torno da China. O Brasil ficou praticamente à margem do processo de reestruturação das cadeias globais de valor. No âmbito produtivo, o país possui uma participação marginal nas cadeias globais de valor o que se reflete na especialização regressiva da indústria nacional cuja principal característica é a ampliação do peso dos setores intensivos em recursos naturais e uma perda de importância dos segmen-

³ BELLUZZO, L.G. E GALIPOLO, G. Manda quem pode obedece quem tem prejuízo. Editora Contracorrente, 2017.

tos de maior intensidade tecnológica. Do ponto de vista do emprego esse processo implica a perda de participação relativa dos empregos na indústria de transformação com o deslocamento de empregos das grandes empresas industriais para estabelecimentos menores, e o aumento da participação relativa dos empregos nos setores de comércio e em serviços de apoio às empresas e nas atividades sociais do tipo educação, saúde, previdência e assistência social (COLOMBI & KREIN, 2019, p. 50).

Essas tendências recentes aprofundam problemas de um mercado de trabalho que não chegou a se estruturar no Brasil. Apesar de o país ter logrado a industrialização com uma conseqüente criação de empregos assalariados até a década de 1980, o mercado de trabalho continuou desorganizado (SILVA, 1991), pois no auge deste processo continuou prevalecendo forte excedente estrutural de força de trabalho, alta informalidade, baixos e desiguais níveis de salários, instabilidade nas ocupações com expressiva rotatividade e alocação de muitas pessoas em atividades por conta própria e baixa produtividade, como estratégia de sobrevivência.

Nas décadas de 1980 e 1990 há uma interrupção do processo de assalariamento com a crise econômica e de desenvolvimento do país, em que essas características históricas se acentuam. Nos anos 2000, especialmente entre 2004 e 2013, houve a volta da ampliação do assalariamento com proteção social, elevação dos salários, especialmente os da base da pirâmide social em função da política de valorização do salário mínimo. No entanto, a partir da crise de 2015, há uma forte inflexão com a explosão do desemprego, da informalidade e do trabalho por conta própria, tendência que se mantém nos anos seguintes, pois a economia continua andando de lado depois da forte queda em 2015/16. As reformas, especialmente a trabalhista, continuaram contribuindo para agravar o processo de desestruturação do mercado de trabalho.

Em síntese, cria-se uma situação de maior polarização das ocupações, da renda e do mercado de trabalho, em que a maioria dos trabalhadores transita entre o desemprego e trabalhos em atividades de serviços de baixa remuneração, em péssimas condições de trabalho e alta rotatividade. Ao mesmo tempo, os poucos que estão melhor posicionados são submetidos a metas, pressões constantes, jornadas mais alongadas, em que o adoecimento do trabalho se torna uma conseqüência comum. Também, acentua-se a terceirização, a subcontratação, aprofundando a heterogeneidade e a segmentação das classes trabalhadoras. Ou seja,

não é somente o padrão tecnológico – que também é socialmente influenciado – que está determinando as ocupações criadas, elas também respondem a um contexto muito desfavorável ao trabalho e a ação coletiva. Por exemplo, por que a criação de tantas ocupações serviçais em uma sociedade cada vez mais desigual? Por que as inovações tecnológicas dos últimos anos estão contribuindo para criar uma situação ainda mais desfavorável ao tipo de ocupações geradas? Por que a não criação de ocupações mais úteis para o bem-estar da coletividade, que cuida da vida humana e da natureza para todos?

A flexibilidade das relações de trabalho

O contexto de inserção das pessoas, na grande maioria em ocupações mais precárias, tem relação com as reformas em curso, que redefinem o papel do Estado na economia, na prestação dos serviços sociais e na regulação do trabalho, afetando negativamente não somente a criação de empregos, mas as condições dos que necessitam trabalhar para sobreviver. Neste sentido, a lógica das mudanças políticas no atual contexto tende a pressionar para reformas que flexibilizam as relações de trabalho e diminuem a proteção social, o que reforça uma tendência de precarização das relações de trabalho e de sujeição dos indivíduos à vulnerabilidade.

Para Boltanski e Chiapello (2009, p. 239) trata-se de uma transição, a partir dos anos 1970, que marcou uma dinâmica de construção de um novo espírito do capitalismo baseado na busca pela colaboração dos assalariados para a realização do lucro capitalista por intermédio – não mais “da integração coletiva e política dos trabalhadores na ordem social e por meio de uma forma do espírito do capitalismo que unia o progresso econômico e tecnológico a uma visão de justiça social” – mas por meio do “desenvolvimento de um projeto de autorrealização que vincula, por um lado, o culto ao desempenho individual e exaltação da mobilidade e, por outro, concepções reticulares do vínculo social (COLOMBI, KREIN, 2020, p. 50).

Como afirmado acima, a prevalência de uma regulação mais privada altera o papel do Estado. Colombi e Krein (2020) mostram, tendo como referência Dardot e Laval (2016) que

Se durante o keynesianismo essas intervenções obedeciam aos princípios de solidariedade com a criação de uma rede de proteção social, no neoliberalismo elas compõem uma nova ordem que visa a estender a inserção do mercado, inclusive sobre a vida social, mediante certas políticas públicas que vêm proteger e apoiar o desenvolvimento das empresas capitalistas (COLOMBI & KREIN, 2020, p. 51).

É um papel do Estado que estimula a concorrência entre os indivíduos e não os protege das inseguranças e riscos de uma economia de mercado. Por isso, as propostas de reformas são para retirar as proteções sociais e reduzir os direitos, na perspectiva de submeter os indivíduos a aceitar os desígnios da concorrência no mercado. Consequentemente, tanto o fracasso quanto o sucesso dependem de cada um e não das políticas públicas.

No limite, as pessoas assumem a lógica da autoexploração, pois se torna hegemônica a ideia de que cada um é responsável pela sua carreira e vida profissional. Como diz Chul Han (2014, contracapa): “o sujeito do desempenho se entrega à liberdade coercitiva ou a livre coerção de maximizar o desempenho, o que leva a uma autoexploração, que se transforma em violência e em uma liberdade paradoxal”, mas sempre na perspectiva de viabilizar a acumulação. Mudanças que reconfiguram a classe trabalhadora, sob hegemonia de uma ideologia que exacerba o individualismo, tendem a criar dificuldades adicionais para a criação de identidade coletiva de classe.

A nossa realidade brasileira é muito distinta, mas o sentido da reforma trabalhista, nas suas diferentes ondas, reforça a tese da “mercadorização” do trabalho. Impressiona, mesmo considerando que as distintas construções sociais dos sistemas de proteção e de regulação do trabalho, a similitude dos conteúdos nas mudanças nas regras trabalhistas buscam estimular (1) formas atípicas de contratação e liberalização da terceirização; (2) despadroneização da utilização do tempo de trabalho; (3) remuneração variável e pagamento como não salário; (4) diminuição de proteção social aos assalariados, inclusive na área de saúde e segurança do trabalho; (5) descentralização na definição das regras e (6) fragilização das instituições públicas e do sindicalismo.

No caso brasileiro, a precarização e flexibilização das relações de trabalho no país não inicia com as reformas liberais dos anos 1990, pois, no Brasil, apesar de ter uma ampla legislação trabalhistas, as empresas sempre tiveram

grande liberdade de determinar as condições de contratação, uso e remuneração do trabalho.

Isso não quer dizer que as condições de trabalho no Brasil não tenham melhorado ao longo do processo de desenvolvimento capitalista, mas sim que o processo de industrialização não foi garantidor de empregos formais com um padrão de proteção amplo num mercado de trabalho flexível e cujo trânsito entre posições formais e informais é intenso (COLOMBI & KREIN, 2020, p. 51).

As reformas no Brasil foram realizadas sob a justificativa de gerar emprego e resolver o problema da economia, por isso elas são aprovadas em períodos de crise econômica. No entanto, as reformas não entregam, por enquanto, o que prometeram no momento de sua tramitação no Congresso Nacional. Por exemplo, no Brasil, depois de quase dois anos de sua aprovação, houve aumento do desemprego total (incluindo o aberto, o desalentado e por inserção precária), da informalidade/ilegalidade, da subocupação por horas insuficientes, do trabalho por conta própria como estratégia de sobrevivência e da terceirização. Ao mesmo tempo, caiu a renda média dos ocupados e a jornada está mais polarizada. De um lado, cresceu o número de pessoas que trabalham mais de 49 horas semanais. De outro, os que trabalham até 14 horas semanais. Da mesma forma, cresceu o número de pessoas sem acesso aos benefícios da seguridade social. Ou seja, as reformas pioraram o mercado de trabalho e estão afetando negativamente o consumo das famílias, comprometendo, por conseguinte, o nível de atividade econômica. (KREIN, VERAS & FILGUEIRAS, 2019).

Por outro lado, se os resultados econômicos e do mercado de trabalho não foram os prometidos pelos seus defensores, a reforma está significando uma fragilização das instituições públicas e dos sindicatos, um aumento da precarização do trabalho, pois com a menor proteção as pessoas necessitam adotar qualquer estratégia de sobrevivência. Ao mesmo tempo, a ampliação das formas precárias e informais de trabalho é consequência, também, da fragilização dos sindicatos e das instituições públicas do trabalho, que foi outro intento conseguido pelos defensores da reforma. (KREIN, VERAS & FILGUEIRAS, 2019)

Todas essas mudanças ajudam a explicar o crescimento da desigualdade social e um novo processo de geração de excluídos sociais: pessoas que

não têm perspectiva de se inserir pelo trabalho, tendência agravada pelas opções políticas na economia e na proteção social, que foram adotadas depois de 2015.

Fragilização do sindicalismo

A viabilização da ordem econômica e política acima descrita necessita fragilizar as instituições públicas e em particular o movimento trabalhista. Neste sentido, os ataques aos sindicatos como mostra Anderson (1996) já vêm desde a crise dos anos 1970, quando são responsabilizados pela crise. A natureza da crise sindical tem relação com as transformações do capitalismo recente e com a ordem econômica e na base de produção de bens, que reconfiguram as classes trabalhadoras quanto ao ambiente político sob hegemonia do neoliberalismo. Como mostram Belluzzo e Galípolo:

A abertura dos mercados e o acirramento da concorrência coexistem com a tendência ao monopólio e debilitam a força dos sindicatos e dos trabalhadores ‘autônomos’, fazendo periclitar a sobrevivência dos direitos sociais e econômicos, considerados como obstáculo à operação das leis de concorrência (2019, p. 11).

Neste contexto os indivíduos são submetidos à concorrência generalizada, em que os esforços tendem a intensificar o trabalho e ampliar o fosso entre a “incessante multiplicação das necessidades e os meios para satisfazê-las, buscar novas emoções, cultivar angústia porque é impossível ganhar a paz” (BELLUZZO, GALÍPOLO, 2019, p. 12). Ou seja, produziu-se um contexto internacional desfavorável ao trabalho e à ação coletiva.

O sindicalismo brasileiro nos anos recentes demonstrou tendências contraditórias, pois ao mesmo tempo que conseguiu ampliar conquistas e proteção social para os seus representados, foi uma instituição que progressivamente perdeu poder de vocalizar as questões do trabalho na sociedade, pois a confiança da população nos sindicatos foi caindo nos últimos anos.⁴ Entre outros fatores estão o contexto político, com ascensão das forças conservadoras, mas

⁴ Índice de Confiança Social dos Indicados, segundo o IBOPE, caiu de 44% para 37% entre 2006 e 2018.

também pela perda de representação com a alteração substantiva na composição das classes trabalhadoras, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 1: Taxa de sindicalização por grupamentos de atividade no Brasil

Atividade econômica	Variação entre 2012 e 2017	
	Emprego	Sindicalização
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca	-15,9	-23,4
Indústria geral	-7,9	-25,3
Construção	-6,4	-27,2
Comércio, reparação de veículos	3,8	-1
Transporte, armazenagem e correio	8,1	-8,8
Alojamento e alimentação	39,3	24,2
Informação, comunicação e atividades financeiras	4,6	-5,5
Administração pública, defesa e seguridade social	-12,1	-17,6
Educação, saúde humana e serviços sociais	23,4	17,3
Outros serviços	18,2	21,1
Serviços domésticos	0,7	18,1
Atividades mal definidas	-10,1	-29,5

Fonte: Microdados PNADC/IBGE – Elaboração própria

A sindicalização acompanhou as tendências do mercado de trabalho, em que se destaca a progressiva queda de atividades mais tradicionais do ponto de vista sindical. Por exemplo, na indústria a queda do emprego foi 8% e da sindicalização 25%. Em contrapartida, a sindicalização cresceu no setor de serviços que, com exceção da saúde e educação, apresenta histórica fragilidade sindical. (GALVÃO, CASTRO, KREIN & TEIXEIRA, 2019).

A reforma, em contexto de mercado de trabalho muito desfavorável, agrava ainda mais os problemas do sindicalismo brasileiro, com o aprofundamento da fragmentação das bases de representação sindical (terceirização, contratos atípicos e relações de emprego disfarçadas); prevalência do negociado sobre o legislado, invertendo a hierarquia dos instrumentos normativos; esvaziamento do papel do sindicato na negociação coletiva com a possibilidade da negociação individual de aspectos importantes da relação de trabalho e de homologação da rescisão contratual sem a participação do sindicato e possibilidade de criação de organização dos trabalhadores nos locais de trabalho

sem participação do sindicato. Além disso, a reforma reforça a tendência de fragilização das entidades coletivas dos trabalhadores, criando uma situação de asfixia financeira dos sindicatos.

É uma questão mais grave, pois a desconstrução dos sindicatos e das instituições públicas afeta a democracia. O que se vê é a fragilização dos mecanismos capazes de encaminhar as reivindicações e de solucionar os conflitos sociais. Neste contexto, as perspectivas de proteção social e enfrentamento das crescentes desigualdades tornam-se ainda mais complicadas. Mas, tudo passa.

as façanhas do velho e nem sempre surpreendente capitalismo (pródigo em crashes e pânicos) lançam no torvelinho da descrença as arrogâncias e certezas dos sabichões. Mas, para quem não sabe de seus prodígios, a fé não só é capaz de mover montanhas como tem força para negar a realidade.⁵

Por isso, não é estranho a emergência das rebeliões sociais que têm sacodido muitos países na última década e, em particular, a América Latina.

Considerações finais

O artigo procurou acentuar que a situação dos trabalhadores e as ocupações geradas são oriundas das mudanças na forma de organização da produção, mas fundamentalmente a sua determinação é realizada por opções políticas, adotadas em cada momento. O enfrentamento desta situação coloca a necessidade de repensar o projeto de desenvolvimento do país e de construir uma agenda de defesa dos direitos e da proteção, combinada com políticas redistributivas de renda, na perspectiva de que as pessoas possam viver todas as dimensões de vida e não somente à voltada para o trabalho como mercadoria.

Os desafios passam pela derrogação das reformas trabalhistas e previdenciárias, pois elas não solucionam, mas agravam os problemas do emprego, da precarização, da desigualdade, do nível de atividade econômica, passando pela garantia dos direitos trabalhistas a todos os(as) trabalhadores(as) das plataformas digitais, pois são assalariados disfarçados. É, ainda, preciso assegurar direitos de caráter mais universal, na lei, pois apesar das negociações

⁵ BELLUZZO, L.G. E GALIPOLO, G. A escassez na abundância capitalista, 2019.

continuarem fundamentais, elas abrangem cada vez menos trabalhadores. Além disso, o desafio de combater todos os tipos de discriminação e garantir que as pessoas, independentemente do sexo, raça e etnia, sejam igualmente valorizadas e remuneradas na perspectiva de construir políticas de maior igualdade no mundo do trabalho.

Como afirmado na introdução, o nível e o tipo de trabalho estão diretamente relacionados com o modelo de desenvolvimento. A construção de um novo modelo de desenvolvimento nacional e popular com sustentabilidade social e ecológica, que incorpore atividades com complexidade tecnológica (incluindo a reindustrialização) e atenda às necessidades sociais, começa por elencar quais são as principais carências do povo e da nação brasileira, tais como na saúde, na educação, nos cuidados, na infraestrutura e na proteção ambiental.

Adicionalmente, é fundamental a redistribuição do trabalho útil entre as pessoas, em que os ganhos de produtividades sejam expressos na redução da jornada de trabalho e na criação de bem-estar para toda a coletividade. Ou seja, é importante, e há condições para efetivar uma renda mínima, mas esta precisa ser articulada com o que a sociedade considera como trabalhos socialmente úteis e como estes serão redistribuídos, o que implica integrar redução da jornada, modelo de desenvolvimento, padrão de consumo e atividades para preservar a vida natural e das pessoas com dignidade, a partir de novas formas de sociabilidade e de valores humanistas. Assim, são garantidas as condições para as pessoas viverem todas as dimensões da vida.

Ademais, é fundamental fortalecer os agentes sociais que são essenciais para viabilizar a luta social. No caso do mundo do trabalho, os principais instrumentos históricos de organização são os sindicatos e outros movimentos sociais e de auto-organização de trabalho e renda. Particularmente, é preciso admitir que o sindicalismo está em crise, pois encontra dificuldades crescentes de responder às transformações no mundo do trabalho. Portanto, está desafiado a se reinventar. Talvez de forma análoga, o sindicalismo do século de XIX (por ofício) não resistiu depois das mudanças provocadas pela 2ª Revolução industrial.

Assim, o desafio é adequar as bandeiras de lutas, as formas organizativas e de representação sindical ao novo perfil e reconfiguração das classes trabalhadoras, tais como avançar na incorporação dos trabalhadores terceirizados e demais excluídos das formas de contrato de trabalho mais estáveis e protegidas,

construir um foco estratégico na organização sindical dos trabalhadores informais e precários, articular vínculos de colaboração e parceria entre as organizações sindicais e as formas de organização não sindical e segmentos populares e progressistas da sociedade, de modo a retomar a construção de um campo de forças democrática, popular e progressista. Ou seja, preservar a representação por setor econômico, mas avançar na construção de um sindicalismo mais horizontalizado, de classe, que seja capaz de incorporar as heterogeneidades, pois a classe também tem sexo, raça e geração.

Referências

- ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23, 1996.
- BALTAR, P.; KREIN, J. D. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. *Caderno CRH*, v. 26, n. 68, 2013.
- BELLUZZO, L.G. E GALIPOLO, G. *A escassez na abundância capitalista*. Editora Contracorrente, 2019.
- BELLUZZO, L. G.; GALÍPOLO, G. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.
- BELLUZZO, L.G. E GALIPOLO, G. *A escassez na abundância capitalista*. Editora Contracorrente, 2019.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- CHUL HAN, B. *Sociedade do cansaço*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.
- COLOMBI, Ana Paula Fregnani; KREIN, José Dari. Labor Market and Labor Relations under the PT Governments. *Latin American Perspectives*, 231, v. 47, n.2, 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GALVAO, Andréia; CASTRO, Bárbara; KREIN, José Dari e TEIXEIRA, Marilane Oliveira. *Reforma trabalhista: precarização do trabalho e os desafios para o sindicalismo*. *Cad. CRH* [online]. 2019, v.32, n.86, p.253-270. Epub 10-Out-2019. ISSN 0103-4979. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30691>
- GIBB, L. S. F. *A tendência de despadrãoização da jornada de trabalho*. Campinas: UNICAMP, 2017.
- GIMENEZ, D.M. Políticas de emprego no capitalismo avançado: trajetória no século XX e o significado da ruptura neoliberal. Dissertação mestrado. Instituto de Economia, UNICAMP: Campinas, 2001.
- KALLEBERG, A. J. *Good jobs, bad jobs. the rise of polarized and precarious employment systems in the united states, 1970s to 2000s*. Hardcover, 2011.
- KREIN, J. D. *As relações de trabalho na era do neoliberalismo no Brasil*. Campinas: Editora LTr: São Paulo, 2013.

- KREIN, J.D. TEIXEIRA, M.O. A regulação pública do trabalho como condição para a promoção do trabalho digno e protegido: desafios da reforma trabalhista brasileira. Mimeo, Campinas, 2020. Prelo livro organizado por Gabriela Delgado.
- KREIN, J.D. VERAS DE OLIVEIRA, R. FILGUEIRAS, V (org.). *Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Editora: Curt Nimuendajú, Campinas, 2019. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2019/09/Livro-REMIR-v-site.pdf>
- MOISA, L.E. Trayectorias diferenciadas y opciones de política = impactos en el mundo del trabajo en Colombia y Brasil 2002-2012 = Trajetórias diferenciadas e opções políticas: impactos no mundo do trabalho na Colômbia e no Brasil 2002-2012. Tese de doutoramento. Instituto de Economia. UNICAMP: Campinas, 2017
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2ª. ed. São Paulo: Editora Compus, 2000.
- SILVA, L. A. M. da. Sobre a (Des)Organização do Trabalho no Brasil Urbano. *São Paulo em Perspectiva*, v. IV, n. 3 e 4, p. 2-5, 1991.

A consolidação do direito à educação como desafio para um Estado de bem-estar no Brasil

Eliza Bartolozzi Ferreira¹

Introdução

A evolução do sistema educacional brasileiro tem sido marcada, em particular desde a década de 1990, por um conjunto diversificado de políticas, muitas vezes contraditórias, que se sucedem ao ritmo das mudanças dos partidos políticos que assumem o governo e, outras tantas, devido aos próprios ministros da educação que se alternam em um mesmo governo. A democratização da sociedade brasileira, iniciada com o fim da ditadura civil-militar e com o processo constituinte, foi interpelada pelo projeto de modernização da gestão pública no bojo da ideologia neoliberal em voga na fase de globalização do capitalismo. A organização estatal sofreu forte impulso descentralizador regido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo a autonomia política e administrativa dos municípios um fenômeno que trouxe maior complexidade para as arenas de negociação, coordenação e produção de políticas públicas. Muitas vezes, a competição prevalece sobre a cooperação no relacionamento entre os entes federativos, mas, a rigor, a educação brasileira pode ser caracterizada como uma política em disputa entre múltiplos atores públicos e privados.

¹ Professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e da Rede Latino-americana de Estudos sobre Política e Trabalho Docente (Rede ESTRADO).

Este texto busca analisar o quadro geral das políticas educacionais implantadas no contexto de tensão entre ‘democratização’, cujo caráter pressupõe a organização e a participação dos movimentos sociais no planejamento das políticas públicas, e ‘modernização’, cuja raiz instrumentalista da eficácia, do rendimento e do desempenho, dominou e produziu contornos específicos na dinâmica educacional brasileira a partir da CF/1988. Com base nessa tensão, questionamos os arranjos institucionais e o esforço redistributivo do Estado brasileiro no período que se estende após a CF/1988 na construção e consolidação de uma política pública de garantia do direito à educação para todos sem distinção.

Antes, porém, de discorrer sumariamente sobre as políticas educacionais dos últimos 30 anos no Brasil, importa sublinhar, de forma rápida, a direção norteadora de nossa análise em seus aspectos teóricos e metodológicos. A abordagem que me proponho fazer no presente texto tem como base o conceito de política pública na perspectiva sociológica da ação pública. Isto é, em razão da reestruturação do Estado contemporâneo, desaparece a perspectiva mais estado-centrista das políticas públicas ao entrar em cena uma grande diversidade de atores e suas formas de mobilização. Assim, o estudo de políticas públicas exige levar em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado (MULLER, 2015). “A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOURMES & LE GALÈS, 2012). Segundo Thoenig (2010), uma política pública é um fenômeno social e político específico, empiricamente fundado e analiticamente construído; é a capacidade de os sistemas públicos de gerir as demandas e os problemas públicos e, também, de fabricar a política: *policy matters*.

A análise das políticas públicas, então, precisa ir além dos estudos dos seus processos de concepção e de execução e dos efeitos que determinam. Conforme aponta Van Zanten (2004), para estudar as políticas educacionais é preciso dispor de quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo, o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos atores implicados; as consequências das ações para os seus beneficiários e para a sociedade em geral. Isso implica estudar o “poder político em

exercício”. Mas, também, acentuar a dimensão cognitiva da análise das políticas, pois é por meio da produção de uma visão de mundo (de um referencial) que as sociedades modernas tentam construir sua relação com o mundo e, então, dar coerência na hierarquização dos diferentes problemas que emergem sobre a agenda da política.

Do ponto de vista metodológico, é preciso manter um duplo olhar sobre a ação pública. De um lado, compreender a necessária articulação entre *politics* e *policies*; de outro, desenvolver uma análise sociológica dos processos de tradução e de renegociação permanentes das decisões governamentais. Para o campo da educação, esse debate é de extrema importância para a compreensão da natureza e desenvolvimento das políticas educacionais levadas a cabo após a CF/1988, considerando que se trata de um processo realizado na correlação de forças políticas, econômicas e sociais e cuja implantação depende da interpretação dos atores locais e da capacidade de acompanhamento e do esforço de redistribuição do orçamento financeiro dos entes da federação.

Para além disso, há outro elemento de fundamental importância que subjaz a determinação de uma política educacional que afeta a sua qualidade, quais são os valores e as concepções de educação que emergem de toda política. É sabido que essa reflexão não faz parte da avaliação da capacidade de um Estado cumprir com o bem-estar social. Todavia, compreendemos que a cobertura universal da educação de um país não pode ser deslocada da discussão sobre o tipo de educação que se está ofertando e para qual projeto de sociedade. Afinal, o que seria uma educação que atenda às necessidades da sociedade brasileira que, historicamente, vive mergulhada em profunda desigualdade social? Uma resposta resumida para uma questão tão complexa deve lançar mão do dispositivo constitucional do direito à educação. Todavia, o direito do ponto de vista liberal (presente na CF/1988) impõe limites para a superação do quadro de profundas desigualdades sociais/étnicas e de gênero que marca a história brasileira. Por isso, faz-se necessário explicitar os valores norteadores da educação que são aqueles pautados na escola pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Essa concepção de educação pública, para ser levada a sério, exige um investimento financeiro robusto e não convive com os valores mercadológicos e nem mesmo com o incentivo público ao setor privado. Essa convivência presente na ação pública

estatal faz emergir políticas educacionais antagônicas aos reais interesses da cidadania ativa, o que leva a questionar sobre o tipo de Estado de bem-estar construído no Brasil.

O Estado de bem-estar é compreendido como a constituição de direitos que protegem os cidadãos das consequências econômicas e sociais do sistema capitalista; o Estado deve garantir a distribuição de renda de forma a possibilitar a consecução do direito à educação para todos sem distinção de classe, etnia, gênero etc. Para Kerstenetzky (2012), a CF/1988 assegurou uma série de novos direitos sociais aos brasileiros, que, uma vez garantidos, nos aproximariam das realizações de bem-estar social do regime social-democrata, em direção alternativa à do universalismo básico (compreendido entre os anos de 1964 a 1984) e à do bem-estar corporativo (entre 1930 e 1964). Todavia, a autora entende que nesse período ocorreu um “universalismo estendido” e não um universalismo realmente redistributivo, haja vista a adoção de políticas econômicas (valorização do salário mínimo; expansão das transferências de rendas governamentais etc.) que possuem bons efeitos sociais, o que exemplarmente se deu após 2004 com resultados inéditos em termos de redução consistente da pobreza e da desigualdade.

A ação pública no campo das políticas educacionais no Brasil (1930-1988)

A breve síntese aqui apresentada sobre a política educacional brasileira revela a ação do Estado na condução da educação, cujo conteúdo sofre influência dos movimentos dos trabalhadores e estudantes. Isso não quer dizer que a sociedade brasileira é organizada e participativa, visto que as associações envolvem parcelas minoritárias da população. Não obstante, é preciso reconhecer que as organizações de interesse se tornaram parte importante da vida nacional (CUNHA, 2009). Importa salientar que não existe linearidade no processo histórico da política educacional. Pelo contrário, a relação de forças entre o Estado e os movimentos dos professores e estudantes foi sempre marcada por idas e vindas ou, conforme sublinha Cunha (2009) ao caracterizar o padrão de gestão das redes públicas de ensino como uma “administração ziguezague”. O autor aponta duas consequências diretas provindas dessa caracterís-

tica: a impossibilidade de avaliação das políticas educacionais pela falta de tempo de maturação e a desconfiança desenvolvida pelos professores diante das mudanças a cada início de gestão. Um exame da história da educação no século XX, mesmo que sumário, aponta que o campo de disputa em torno da educação pública e privada dá o tom a essa dinâmica ziguezague.

Na esteira da agitação dos movimentos sociais e políticos presentes na década de 1920 no Brasil, onde dominava a contestação das ideias e práticas políticas até então estabelecidas, a educação também se apresentou como um campo de luta contrária à insuficiente organização escolar na incorporação das grandes camadas da população na direção do desenvolvimento do país. Os problemas da educação passam a ser protagonizados por dois movimentos de professores e que vão influenciar a organização da política educacional na década seguinte denominados de “entusiasmo pela educação” e “otimismo pedagógico”. Conforme ressalta Ribeiro (1993), esses movimentos representavam uma limitação teórica e, conseqüentemente, uma visão superficial da realidade social, pois se centravam em uma forma de transplante cultural e de pedagogismo, revelando uma concepção de educação isolada de seu contexto. Mesmo assim, esses movimentos difundiram a ideia da necessidade de reestruturação da educação com base em um modelo democrático.

É marcante a crescente organização dos profissionais da educação na década de 1920. Em 1924, foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), onde se processou a organização, mobilização e profissionalização do campo pedagógico. Entre as iniciativas da ABE destacou-se especialmente a realização das Conferências Nacionais de Educação, cuja primeira edição ocorreu em 1927, em Curitiba, tendo prosseguimento nos anos seguintes e estendendo-se até a década de 1950 (SAVIANI, 2013).

Na esteira desses movimentos, a partir de 1930, o debate sobre a educação nacional assume maior destaque por meio da ação de intelectuais e políticos que a compreendem, na hierarquia dos problemas do país, como de maior importância e gravidade. Foi assim que um grupo de intelectuais, em 1932, lançou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional em defesa da função essencialmente pública da educação; escola única; laicidade; gratuidade; obrigatoriedade e coeducação. O Manifesto é um marco na política educacional brasileira porque coloca em evidência os princípios que devem servir de

base para a organização, pelo Estado, de um mesmo tipo de escola e torná-la acessível, em todos os seus graus, a todos os cidadãos, independentemente de suas condições econômicas e sociais.

O Manifesto influenciou a elaboração da Constituição Federal de 1934 (CF/1934) ao estabelecer como competência privativa da União “traçar as diretrizes da educação nacional”. Igualmente estabeleceu como competência da União a formulação do Plano Nacional de Educação para reger a educação em todo o país. A lei também procurou intensificar o processo de democratização ao reconhecer a educação como “um direito de todos”; instituiu a liberdade de ensino, a liberdade de cátedra, a gratuidade e obrigatoriedade que deviam se estender progressivamente do ensino primário integral ao ensino ulterior a fim de o tornar mais acessível. Outra influência exercida pelo Manifesto foi a introdução, na CF/1934, da vinculação orçamentária que obrigou a União e os municípios a aplicar nunca menos que 10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos e, os estados e o Distrito Federal, nunca menos que 20%. Todavia, a CF/1934 teve um tempo curto de duração com a instalação do Estado Novo, em 1937. Nesse intervalo de tempo foi observado um incremento percentual nas despesas com a educação, mas insuficiente para sua transformação.

A vinculação orçamentária ficará ausente na CF/1937, retornando em 1946, sendo novamente suprimida na CF/1967, retornando apenas para os municípios com a EC 01, em 1969. Foi restabelecida, em 1983, por meio da Emenda Calmon e se consolida na CF/1988. Essa trajetória atribulada está vinculada ao modelo de Estado de direito ausente na ditadura varguista e durante a ditadura civil-militar. Chama atenção os retrocessos que ficam após um período ditatorial. Por exemplo, a CF/1946 reafirmou os princípios da democratização, mas ficou mais restrita com os propósitos relativos à gratuidade em comparação com o texto de 1934: o ensino primário continuou gratuito, mas o ensino posterior ficou gratuito somente para quem provar insuficiência de recursos.

No Estado Novo, onde prevalecia uma onda repressiva, foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE) durante o 2º Congresso Nacional de Estudantes. A defesa era pela universidade aberta para todos; diminuição das taxas de exame e de matrícula; liberdade de pensamento e de cátedra; autonomia

universitária com eleição de reitores etc. Essa proposta reformista abriu caminho para uma crítica mais radical ao ensino superior que veio a ser retomada pelos estudantes nos anos 1960.

Não obstante a organização dos docentes com a bandeira de luta pela escola pública e de qualidade, a política educacional brasileira esteve marcada por uma estrutura dual para o ensino médio, efetivamente discriminatória, com um ramo secundário conduzindo as elites para o ensino superior e os ramos profissionais que não permitiam o ingresso das classes populares ao ensino superior.

Entre 1937-1955 também foram criados importantes órgãos na burocracia estatal de forma a tecer uma política educacional nacional. Por exemplo, a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP, 1938) e a criação dos Centros de Pesquisas Educacionais (1955) podem ser interpretadas como eventos que fazem parte de uma longa série de medidas que foram tomadas pelo Estado brasileiro, sobretudo a partir de 1930, com o propósito de afirmar-se perante a sociedade como responsável pela educação, entendida agora como um problema relacionado à formação da nacionalidade brasileira e à organização de um Estado moderno e industrial (FERREIRA, 2012). As criações do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI, 1942) e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 1951) também seguem o mesmo espírito.

Por sua vez, segue o nó górdio que envolve a oferta da escola pública e privada no país na tramitação dos instrumentos normativos da educação brasileira. No período de 1958 a 1961, o debate ficou mais acirrado, de forma que envolveu não somente os professores, mas estendeu-se entre estudantes e outros profissionais, provocado por um projeto apresentado pelo então deputado Carlos Lacerda, reconhecido por ser largamente favorável aos interesses da escola particular. O debate ficou centrado entre a escola particular católica e os defensores da escola pública, já que a escola particular leiga decidiu ficar à espera dos benefícios conquistados pela igreja católica. Para a igreja, a família era anterior ao Estado, cabendo a este o dever de não violar a consciência do cidadão. A igreja acusava os defensores da escola pública de serem socialistas, comunistas e, enquanto tal, pertencentes aos partidos radicais, os inimigos de Deus, da pátria e da família. Além disso, a igreja defendia a ideia de que o Estado, ao invés de criar escolas, deveria financiar as particulares (RIBEIRO, 1993).

Para os defensores da escola pública, o Estado deveria não somente garantir a escola como também dar uma ajuda de custo às famílias para a garantia da permanência dos filhos. Florestan Fernandes (1966) se integrou a esse grupo e fez campanha em favor da intervenção do Estado no âmbito da educação que, segundo ele, mostrou um saldo positivo em todas as sociedades modernas. Não obstante todo o movimento em favor da escola pública, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1961, não apresentou nenhuma restrição ao ensino privado.

Na primeira metade da década de 1960 surgiram vários movimentos de educação popular, sendo os principais: Centros Populares de Cultura, Movimentos de Cultura Popular e o Movimento de Educação de Base. Tais movimentos foram interrompidos com o golpe civil-militar de 1964 e, no campo da educação, predominou a inscrição de políticas educacionais de caráter tecnicista com prioridade para a formação profissional em detrimento do desenvolvimento da cultura geral. Ou seja, o centro da questão educacional estava no mercado e seus interesses.

Não obstante as perseguições e censura ao trabalho dos docentes, a sua organização se deu por meio de greves e também pela participação nos fóruns e movimentos de oposição à ditadura. A partir do final dos anos 1970, conforme destaca Saviani (2013), as entidades de professores das escolas públicas de 1º e 2º graus vão aderindo à Confederação de Professores do Brasil (CPB), chegando, em 1986, a 29 associações estaduais filiadas. Em 1989, o nome da CPD foi alterado para CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação e, posteriormente, a ela foram incorporadas a Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas (CONAFEP), a Federação Nacional de Supervisores Educacionais (FENASE) e a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE). Com isto, ascendeu a dois milhões o número de profissionais da educação (professores, especialistas e funcionários das escolas públicas de 1º e 2º graus) representados pela CNTE. Os professores do ensino superior seguiram o mesmo caminho. No final da década de 1970 foram sendo criadas, em cada instituição, as respectivas associações de docentes. Em 1981, no Congresso Nacional de Docentes do Ensino Superior, foi fundada a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), com a participação de 67 associações de professores de instituições de nível superior. Por

seu turno, os funcionários das universidades já haviam criado, em 1978, sua entidade nacional: a Fasubra.

Em 1980, foi realizada a Primeira Conferência Brasileira de Educação (CBE) com organização da Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES). Aqui interessa citar a IV CBE, realizada em Goiânia em 1986, cujo tema foi “A educação e a Constituinte” na qual foi aprovada a “Carta de Goiânia” contendo os pontos que, de acordo com os mais de cinco mil educadores reunidos nesta Conferência, deveriam integrar o capítulo sobre educação da Constituição Federal.

Essa Carta foi balizadora da organização dos movimentos da educação na Constituinte e influenciou decisivamente a estrutura do texto constitucional. Aqueles princípios inscritos na Constituição acabaram por influenciar, por sua vez, o reordenamento da educação brasileira na nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB). O projeto de reorganização do campo da educação em decorrência da IV CBE, por sua vez, desembocará na iniciativa de criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, tanto na Constituinte quanto nos debates que levaram à LDB, sendo precursor dos movimentos e fóruns contemporâneos (PINO et al., 2018).

Mas, lembra Saviani (2013) que, se os defensores da escola pública podem contabilizar conquistas com o texto aprovado da CF/1988, os ganhos dos adeptos da escola particular foram maiores. Isto porque, se os primeiros garantiram gratuidade do ensino público em todos os níveis; piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; gestão democrática do ensino público; autonomia universitária; definição da educação como direito público subjetivo e manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União, os segundos asseguraram ensino religioso no ensino fundamental; repasse de verbas públicas para instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; não aplicação do princípio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares. E, ainda segundo o autor, a década de 1990, embora não seja chamada de “perdida”, em contraste com os ganhos dos anos 1980, ela se caracterizou,

no campo da educação, por grandes perdas, configurando um movimento na contramão daquilo que se apontava com a CF/1988.

Democratização da educação após os anos 1990

A década de 1990 caracterizou-se pelo aprofundamento das tensões entre o público e o privado na educação brasileira, com destaque para a interferência direta dos organismos multilaterais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) no planejamento das políticas educacionais. Um conjunto de reformas foi implantado com ênfase na desconcentração das políticas para os entes federados e outras instâncias não governamentais (o que representou o aprofundamento da privatização) e pelo atendimento às políticas agora focadas na população “em risco social”, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na CF/1988 (FERREIRA, 2013). Mesmo com esses limites políticos, o estudo de Kerstenetzky (2012) revela o crescimento dos gastos sociais nos 20 anos que decorrem entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2008. Segundo a autora, os gastos sociais reais praticamente triplicam, crescendo quase duas vezes mais rápido que o produto e a população, correspondendo à garantia de uma série de novos direitos sociais e uma era de novas prioridades, sendo o crescimento mais acentuado nos gastos com seguridade social. A despeito dos tempos difíceis e da pressão por ajuste fiscal, houve expansão das políticas e dos gastos sociais no Brasil, em resposta a antigos e novos riscos sociais.

O texto da CF/1988 passou por muitas alterações ao longo destes 31 anos de vigência. Muitas dessas mudanças expressaram os avanços democráticos que a sociedade foi conquistando, outras foram resultado da agenda neoliberal da década de 1990. Exemplo de retrocesso foi a Emenda Constitucional de Revisão 01, de 01/03/1994, que instituiu o Fundo Social de Emergência, precursor da Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência, permitindo à União retirar da área educacional 20% dos recursos que, pela CF/1988, teriam que ser destinados ao setor. A partir da referida EC, a alíquota que era de 20% caiu para 12,5% no exercício de 2009 e 5% em 2010, até que em 2011 não haveria mais a incidência. Atualmente, a Emenda Constitucional 93, de 08/09/2016,

primeira modificação aprovada sob o governo Temer (2016-2018), ampliou o percentual de desvinculação para 30% e estendeu aos orçamentos de estados, municípios e Distrito Federal.

No contexto educacional do final do governo Itamar Franco (1992-1994), não obstante a pressão dos interesses privatistas no âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e de agências internacionais como o Banco Mundial, os movimentos sociais envolvidos na defesa da escola pública conseguiram avanços expressivos tanto na arena legislativa (aprovação na Câmara dos Deputados, com alterações, do texto da LDB substitutivo Jorge Hage) quanto no executivo (compromisso de gastos públicos de 5,5% do PIB e Piso Salarial Profissional Nacional). Todavia, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ignorou esses acordos.

As políticas educacionais no governo FHC foram direcionadas para a ampliação da oferta escolar no ensino fundamental, por meio da distribuição dos recursos públicos da educação para um fundo distributivo (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEF). Consequentemente, a oferta do ensino fundamental passou de uma taxa de atendimento de cerca de 80%, no início da década de 1990, para 97%, no final da mesma década. Segundo estudo do IPEA (2011), o indicador Gasto Público Educacional (GP_{Edu}/PIB) passou de 4,01%, em 1995, para apenas 3,9%, em 2005, o que leva a entender que se expandiu uma escola pobre para pobres. A tese de Algebaile (2009) confirma essa ideia quando revela que a expansão escolar, promovida desde a década de 1990 no Brasil, serviu como meio de operar um encurtamento da esfera pública no campo educacional e no da política social. A escola que chega aos pobres tem uma funcionalidade gerada a partir do entendimento de que a educação é um fator minimizador de riscos e de tensões sociais.

A expansão da educação superior se deu pela via de iniciativas governamentais de incentivo aos setores privados, como, por exemplo, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999, e o Programa Universidade para todos (PROUNI), criado em 2004. Na década de 1990, as instituições públicas sofreram com a ausência de políticas e com a redução das despesas mediante a compressão dos salários e dos orçamentos. Após 2003, especificamente no setor público, houve a expansão da rede federal e interio-

rização das universidades no país via REUNI, além de expressiva expansão da rede de ensino técnico e profissionalizante. Mesmo assim, em 2013, as instituições públicas de ensino superior correspondiam a 29% das matrículas nos cursos de graduação presenciais. Ademais, uma proporção significativa dos estudantes matriculados nas instituições privadas tinha o benefício de algum tipo de subsídio público.

As políticas educacionais desenvolvidas na década de 1990 revelam um descompasso no enfrentamento dos desafios de forma orgânica e direcionada para um projeto de desenvolvimento social do país. De fato, a preocupação do governo FHC era com a diminuição do chamado “custo Brasil”. A agenda educacional representou um esforço de transferência de responsabilidades na realização do direito à educação pelos municípios e setores privados, fazendo da “escola o núcleo da gestão do trabalho e da pobreza” (OLIVEIRA, 2000). Os programas e projetos implantados no contexto da lei 9.394/1996 (LDB) fizeram da gestão administrativa, financeira e pedagógica uma competência da escola sem, contudo, melhorar as condições do trabalho docente, o que gerou uma intensificação do trabalho e adoecimento dos trabalhadores.

Portanto, a trajetória da democratização da educação brasileira durante a década de 1990 se revelou muito mais uma expansão quantitativa de matrículas em contextos escolares desiguais e empobrecidos, com trabalhadores desvalorizados como categoria profissional. Portanto, não se construiu uma estrutura para exercer, com igualdade, o direito à educação (POCHMANN & FERREIRA, 2016).

No que tange ao financiamento da educação pública, foi positiva a adoção de uma política de subvinculação pelo mecanismo de fundos constitucionais. Trata-se de uma proposta presente no Manifesto de 1932, mas iniciada somente em 1997 com a Emenda Constitucional (EC) 14/96, que criou o FUNDEF, depois substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio da EC 53/2006, cujo fim está previsto para 2020, uma vez que se ancora em disposições transitórias da Constituição Federal e nada foi feito para alterar isso.

Outra iniciativa importante da década de 1990 refere-se à garantia de recursos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de ensino, também de

base constitucional, conceito definido pela EC 14/96, mas cuja implantação, de forma mais objetiva, foi estabelecida em lei por intermédio do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (lei 13.005/2014) na forma do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cuja vigência deveria se iniciar em junho de 2016, o que não aconteceu, entre outros motivos, pelos efeitos da EC 95/2016, que congelou os gastos primários da União por 20 anos (PINTO, 2019).

Mas o direito à educação somente foi dado como obrigatório para a população de quatro a 17 anos de idade em 2009, com a Emenda Constitucional 59, que também ampliou os programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Outra medida importante no que tange ao direito foi a promulgação da lei 12.061/2009, que alterou o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da lei 9.394/96, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. O que antes era dever de assegurar uma progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio torna-se, com a nova lei, o dever do Estado de assegurar a universalização do ensino médio gratuito.

Não somente o aspecto legal do direito à educação estava sendo ampliado durante o governo Lula da Silva (2003-2010), mas também o gasto público, em termos reais, praticamente triplicou no período de 2005 a 2010, com crescimento de 79% em apenas um quinquênio. Em contrapartida, calcula-se que, no governo FHC, o ensino fundamental deixou de receber cerca de 10 bilhões de reais de recursos federais desde 1998 porque a União não cumpriu a promessa de complementação financeira, cujo parâmetro foi estabelecido em função do valor mínimo a ser despendido por aluno em cada ano.

Os dados encontrados por Kerstenetzky (2012) confirmam o baixo investimento em educação no Brasil. A autora sublinha que os gastos em educação e saúde, ao final de sete anos, se fixaram em torno de 10% do PIB em 2009, a partir de algo pouco abaixo de 8% em 2002. Embora este tenha sido um período de crescimento médio do produto superior a 3,5%, o ritmo de crescimento dos gastos não foi suficiente para alterar a situação de subfinanciamento desses setores. O gasto público por estudante no Brasil continua se destacando como muito baixo até mesmo para os padrões latino-americanos: é um terço do (baixo) gasto chileno nos níveis pré-primário e fundamental, e menos de um quarto do gasto per capita desse país com o nível médio.

Em 2007, o governo Lula da Silva criou o Planejamento de Ações Articuladas (PAR) por ocasião da implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) em regime de colaboração com os municípios, o Distrito Federal e os estados. O Compromisso devia contar também com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, como forma de buscar a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O PAR foi considerado inovador, pois além de se pretender sistêmico, ele inaugurou uma nova etapa de planejamento educacional no Brasil já que se manteve ausente das políticas dos governos democráticos instaurados após a promulgação da CF/1988. O PAR era a base para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os estados e municípios, devendo ser orientado a partir dos resultados consolidados em um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Infelizmente, a política de valorização do IDEB foi superior ao investimento financeiro e técnico em torno do PAR que não conseguiu se consolidar como um instrumento de ação pública de grande relevância muito em função do próprio limite de aferição da qualidade previsto pelo IDEB.

Além da ampliação do financiamento na educação a partir de 2003, a discussão sobre as políticas educacionais, como também a sua aplicação na prática, contaram com a participação mais ampla de segmentos da sociedade, diferente do período vivido na década de 1990, quando essa participação ficou restrita a um número de consultores geralmente ligados aos interesses do mercado, além dos organismos internacionais. O governo Lula da Silva criou outras instâncias que são exemplos do esforço voltado para fortalecer um conjunto de políticas específicas para os grupos sociais historicamente desfavorecidos: em 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); em 2004, a criação da Secretaria de Educação Básica e do Departamento de Políticas de Ensino Médio que representou um avanço para organizar a educação básica como um todo; em 2003, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM); em 2003, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Com esses exemplos, podemos observar o surgimento de um nova nova ordem normativa, para além das já existentes, que passam a figurar as políticas públicas do período (FERREIRA, 2018).

Ademais, a realização da Conferência Nacional de Educação Básica (2008) e as CONAES (2010, 2014) ocorreram durante os governos democrático-popular (2003-2016), quando houve, em todo o país, a participação dos trabalhadores da educação e o apoio financeiro para a concretização desse espaço democrático de discussão das políticas educacionais. Essas experiências confirmam a importância do Estado democrático na organização dos espaços públicos e da participação dos trabalhadores. As Conferências enfatizaram a importância da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na CF/1988 e incluído no Plano Nacional de Educação (lei 13.005/2014) como meta a ser implantada no prazo de dois anos contados a partir da publicação da lei. Importante lembrar que a partir da segunda metade do século XIX, a emergência dos Estados nacionais se fez acompanhar da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países. Com a consolidação do SNE no Brasil, pretende-se inibir as descontinuidades e fragmentação das políticas educacionais, assim como a falta de articulação/cooperação entre os órgãos de gestão, as profundas assimetrias existentes na oferta escolar e a carência de recursos financeiros. Trata-se, portanto, de um pacto entre os entes federativos, coordenados pela União, para garantir um padrão nacional de escola pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Todavia, o SNE ainda está para ser criado no Brasil, situação que se apresenta sem horizonte na atualidade, após o golpe jurídico-parlamentar de 2016.

Até mesmo os intensos debates ocorridos durante a CONAE, que orientavam a organização do SNE, foram desconsiderados no PL 8.035/2010, de autoria do Poder Executivo, que passou a tramitar no Congresso Nacional para a instituição do PNE. Durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional, os debates estiveram centrados no financiamento da educação e a mobilização em torno dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ganhou o país. Muitas entidades debateram o Projeto de Lei em fóruns específicos e apresentaram propostas de emendas buscando aproximá-lo às deliberações da primeira CONAE, com ênfase no SNE como estrutura para a melhoria da escola pública. O Fórum Nacional de Educação (FNE), instituído em 2010, antiga demanda de segmentos dos trabalhadores docentes, ficou responsável por coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações. O FNE teve destacada presença na tramitação do PNE

no Congresso Nacional, porém sua atuação pode ser considerada muito tímida em relação a certas matérias presentes no texto do PL 8.035/2010 e que mereceriam maior firmeza na sua contraposição, como a meta 7, que vincula a qualidade da educação ao IDEB e ao *Programme for International Student Assessment* (PISA) (OLIVEIRA, 2015).

A então presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) sancionou o PNE com 20 metas para a educação no país. A vigésima meta, que versa sobre o financiamento em educação, prevê a ampliação do investimento público em educação para 10% do PIB até 2024. Todavia, tal investimento não foi exclusivamente destinado à educação pública. O PNE incluiu nesse percentual, os recursos destinados a financiar através de isenções, bolsas e parcerias com a iniciativa privada, programas como: Universidade para Todos (PROUNI); Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); Ciência sem Fronteiras; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); Lei de Inovação Tecnológica; creches conveniadas, entre outros.

Antes disso, o governo Dilma Rousseff já apontava para uma outra política educacional para o país diferente daquela discutida durante as Conferências. Por exemplo, em 2011, foi criado o PRONATEC com estreita parceria com instituições privadas. Foi nesse programa que houve maior investimento financeiro do governo brasileiro, o que fez ter um crescimento de 5,8% no total de matrículas na educação profissional no biênio 2012-2013, alcançando o patamar de 1,4 milhão de matrículas nas modalidades subsequente, concomitante e integrada ao ensino médio. Nesse período foi observado também um encolhimento da oferta pela rede pública (IPEA, 2015). Cabe lembrar que durante os governos democrático-popular, o Ministério da Educação (MEC) tocava importantes programas que visam a oferta de uma formação geral integrada a uma formação técnica, como o Programa Ensino Médio Integrado e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a educação básica na modalidade Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), ambos implantados em 2005, não foram considerados prioridades pelos gestores do MEC porque dominados por uma visão de curto prazo.

Estado de bem-estar e educação: apontamentos conclusivos

Com base nas considerações que se seguem, afirmamos que não se trata de uma conclusão simples tratar da existência de um Estado de bem-estar no que diz respeito à educação brasileira, não obstante os governos democrático-popular (2003-2016) promover um esforço redistributivo mais elevado e adotar instrumentos normativos de ampliação do direito à educação. Como conclusão, importa sublinhar dois pontos para desenvolver nossa reflexão.

Primeiro, o que se percebe ao longo da história da educação brasileira é a permanência da disputa pelo fundo público com sistemáticas concessões ao setor privado do país. É fato que a inclusão social passou a fazer parte da agenda das políticas públicas no Brasil. No campo das políticas educacionais não foi diferente. Tanto a educação básica (e suas modalidades) como a superior foram tratadas como direito social para todos e, assim, foram criadas políticas para ampliar o seu acesso. Todavia, as políticas adotadas foram tímidas, com restrições orçamentárias em face às necessidades históricas da educação brasileira e até mesmo criadas em bases teóricas antagônicas que dificultaram a constituição de um projeto educativo democrático com dimensão ético-política assentada na igualdade e na cidadania ativa. Por sua vez, a dificuldade de consolidar um SNE não avança no planejamento sistêmico da educação, de modo que segue a desigualdade escolar.

É fato que nos últimos anos houve melhora nos indicadores educacionais. Porém, persistem as desigualdades regionais, de gênero, cor e raça. A Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (IBGE/PNAD, 2015), aponta que o número médio de anos de estudo para a população de 10 anos ou mais de idade no Brasil era de 7,8 anos em 2015. Em 2009, era de 7,2 anos de estudo em média, um aumento de 0,6 ano em relação a 2004. Em 2018, a PNAD-contínua informa que a média de anos de estudo aumentou de 8,6 para 9,3 anos, com 10,3 anos de estudo para as pessoas de cor branca e 8,4 anos para as de cor preta ou parda. Esse indicador é ainda baixo considerando que o tempo de escolaridade na educação básica é de 13 anos (IBGE/PNAD, 2018).

O segundo ponto em destaque é sobre a avaliação em larga escala, a principal política adotada no Brasil, desde a década de 1990, o que na literatura do

campo trata da existência de um Estado avaliador. Desde esse período, todos os governos ficam sob o controle das avaliações, com predominância durante e após os governos de FHC. A adoção desse instrumento se explica a partir da regulação transnacional dominante no contexto da globalização econômica que passa a regular a educação a partir dos resultados e não mais pelo acompanhamento do processo.

Em nossa perspectiva de análise, a avaliação é um “instrumento de ação pública” (IAP)². O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi realizado pela primeira vez em 1990. De lá até hoje, o sistema de avaliação no Brasil só fez crescer independente dos governos de plantão. As avaliações institucionais (SAEB, Prova Brasil, ENEM, ENAD, PISA), largamente difundidas na sociedade brasileira e mundial, passam a ser os instrumentos de arbitragem de gestão da ação pública. Os instrumentos são instituições e, como tal, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores. Portanto, os IAPs não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

A noção de IAP é fundamental para conhecer o modo como são operadas as mudanças nas políticas educacionais e os modos de regulação disponíveis que definem a ação do Estado e dos atores sociais. Nessa direção, as avaliações institucionais, assim como o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), criado em 2007 pelo MEC/INEP, são instrumentos que redefinem a ação coletiva e a forma de exercê-la, sendo assim uma técnica de dominação (WEBER, 2012). É fato que analisar os resultados de políticas apenas por indicadores padronizados nem sempre se traduzem em efeitos socialmente justos, se configurando como uma tecnologia neoliberal que mina as questões políticas no interior da escola. Portanto, além de ser um instrumento limitado porque não traduz a magnitude dos problemas educacionais, ele banaliza o trabalho educativo e regula o comportamento dos trabalhadores docentes.

² De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), instrumento da ação pública refere-se ao conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.

Essa forma de regulação da educação é reconhecida pela perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP). Em uma versão simplificada, trata-se da aplicação do princípio da escolha racional à gestão pública, transferindo a receita da gestão privada para a gestão pública. A ação do governo é representada pela noção de governança, cujo objetivo perseguido é duplo: de uma parte, assegurar uma informação ao público sobre situações de risco; de outra parte, exercer uma pressão normativa sobre o emissor, estimulando-o a melhor enquadrar suas práticas. Privilegia-se “uma regulação pela informação que privilegia a persuasão” (LASCOURMES & LE GALÈS, 2012, p. 29). Podemos afirmar que a divulgação das avaliações é a prática comum atual que mobiliza atores sociais e políticos, sobretudo, o PISA comandado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que propaga uma visão reduzida da educação além de estimular as políticas da eficácia que pouco a pouco substituem as políticas de redistribuição.

A racionalidade da eficiência e da eficácia implica no encurtamento do tempo, como se a formação de um estudante fosse equivalente à produção de uma mercadoria. É o oposto, portanto, do trabalho educativo que, para ser sistemático e abrangente, exige a apropriação, de forma reflexiva-ativa, do conhecimento produzido pela humanidade ao longo do tempo. Na sociedade brasileira, a rigor, a escola é um dos únicos espaços (senão o único) no qual grande parte da população tem acesso a alimentação, cuidados de higiene, saúde e ao conhecimento sistematizado. Assim, ela é indispensável como direito social, e o pertencimento a ela em um tempo mais longo na vida de cada pessoa define uma sociedade justa e democrática. As políticas educacionais, portanto, devem garantir o acompanhamento do processo pedagógico e não tão somente avaliar a *performance* dos estudantes em testes padronizados.

Mas é essa a lógica que perpassa grande parte das políticas educacionais implantadas desde a CF/1988. Mesmo reconhecendo o salto quantitativo e qualitativo empreendido pelos governos democrático-popular, consideramos que o caráter mercadológico na educação não beneficia as classes populares. Pelo contrário, enfatiza o conhecimento instrumental, o que reforça a precarização e acentua as desigualdades escolar e social.

Enfim, a evolução da educação pública construída na tensão entre a democratização e a modernização neoliberal traz limites para a formação da ci-

dadania e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da nação brasileira. Parece certo que não poderia ser diferente já que a elite brasileira jamais se comportou como uma “paladina da civilização”, como bem lembrou Florestan Fernandes (1976) em seu estudo sobre a revolução burguesa no Brasil. A elite, agora financeira, mobiliza as vantagens decorrentes da curta “era dos direitos” sob o manto da racionalidade neoliberal. Essa razão fez com que os avanços fossem lentos e limitados, deixando as portas abertas para a entrada de uma nova revanche mais conservadora e ultraliberal que afeta a educação em várias dimensões: desde a sua manutenção como direito social à sua expressão como ato de liberdade.

Referências

- ALGEBAILLE, E. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- CUNHA, Luiz Antonio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- _____. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: USP, 1966.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Pesquisa em políticas educacionais no Brasil: apontamentos e reflexões. In: FICHTNER, Bernard et al. *Cultura, dialética e hegemonia: pesquisas em educação*. Vitória: Edufes, 2012.
- _____. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. In: FERREIRA, E.B. e OLIVEIRA, D.A. *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autentica, 2013.
- _____. A Gênese do ProEMI na Perspectiva Cognitiva das Políticas Públicas. In: *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(168), 2018. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3761>
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Número 23. Brasília: IPEA, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018.
- _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015.
- LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Maceio: EDUFAL, 2012.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques: que sais-je?* Paris: PUF, 2015.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Os docentes no Plano Nacional de Educação: entre a valorização e a desprofissionalização. In: *Retratos da Escola*. Brasília, v. 8, n. 15, p. 447-461, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

- _____. *Educação básica: gestão da pobreza e do trabalho*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- PINO, Ivany et al. In: Educação e constituinte: carta de Goiânia revisitada (editorial). *Educação e Sociedade*. Campinas: CEDES. Vol. 39, n. 145, out./dez. 2018.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. FINANCIAMENTO da EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BALANÇO DO GOVERNO FHC (1995-2002). In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135.
- POCHMANN, Marcio e FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Escolarização de jovens e igualdade no exercício do direito à educação no Brasil: embates do início do século XXI. In: *Educação e Sociedade*. Campinas: Cedes. Vol. 37, n. 137, dez. 2016, p. 1241-1267.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. Campinas: Autores Associados, 1993.
- SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. In: *RBP/PAE*. Goiânia: ANPAE. vol. 29, n. 2, p. 207-221, mai.-ago. 2013.
- THOENIG, Jean-Claude. Politiques publique. In: BOUSSAGUET, Laurie et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2010. Acesso: <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques---page-420.htm>
- VAN ZANTEN, Agnés. *Les politiques d'éducation*. Paris: PUF, 2004.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 2012.

Do Estado de cultura ao Estado anticultural

*Guilherme Varella*¹

*João Brant*²

Introdução

Diferentemente de setores como educação, saúde e habitação, a presença da cultura nos marcos de um Estado de bem-estar social não é universalmente reconhecida. Esse reconhecimento requer a aceitação de pelo menos duas premissas: a de que a cultura deve ser um direito dos cidadãos e cidadãs e a de que a cultura é parte relevante de um projeto de desenvolvimento para o país.

No Brasil, as constituições federais de 1946 e 1967 estabeleciam que “as ciências, as letras e as artes são livres”, ao mesmo tempo em que diziam que o “amparo à cultura é dever do Estado”. Foi só na Constituição de 1988 que a cultura foi reconhecida como direito e foi estabelecido de forma explícita o papel do Estado em garanti-lo, no artigo 215.

¹ Guilherme Varella é pesquisador, advogado, gestor cultural e músico. Doutorando em Direito na USP. Foi secretário de Políticas Culturais do Ministério da Cultura e chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. Autor do livro *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil* (Azougue, 2014). E-mail: guilherme.varella@gmail.com ou guilherme.varella@usp.br.

² João Brant é pesquisador e consultor em políticas de cultura, comunicação e Internet. Doutor em Ciência Política pela USP e mestre em regulação e políticas de comunicação pela London School of Economics and Political Science. Foi secretário-executivo do Ministério da Cultura (2015-16) e assessor especial da Secretaria Municipal de Cultura (2013-2014). E-mail: joaoibrant@gmail.com.

Os governos de Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso, contudo, não estabeleceram a cultura e os direitos culturais como elementos centrais de um projeto de desenvolvimento. Estabeleceram, é verdade, leis de fomento baseadas em incentivo fiscal que materializavam o amparo do Estado à cultura – em termos mais condizentes com as constituições de 1946 e 1967 do que com a de 1988. Mas a perspectiva do Estado como garantidor de direitos culturais, através de políticas públicas, só se afirmou com a chegada de Lula e do PT à Presidência da República.

Foi só a partir de 2003 que o Estado assimilou a cultura como objeto de política pública em sua cultura institucional e considerou que a própria cultura fornecia os valores para a estruturação do Estado – alinhando-se com a tese de Peter Häberle (2000) de um Estado de Cultura. No entanto, passados os anos de Estado de bem-estar social com papel relevante atribuído à cultura, o que tem se configurado a partir de 2016 é o surgimento de um Estado anticultural, que nega a cultura como direito, como manifestação simbólica livre e como vetor de desenvolvimento. As marcas deste Estado anticultural são a derrocada institucional da cultura, a perseguição ideológica ao setor artístico, a narrativa oficial de moralização que embasa episódios de censura e a estrangulamento econômico do setor.

Este artigo analisa as vicissitudes da política de cultura em um processo de criação e destruição de um Estado de bem-estar social no Brasil. O artigo busca, primeiramente, descrever alguns paradigmas de reorientação do papel do Estado na cultura e de sua relação com o segmento cultural. Para tanto, refaz um breve histórico da relação entre Estado e cultura, sob a perspectiva da política pública e dos direitos culturais como seus balizadores. Neste bojo, debruça-se sobre o assunto fundamental que é previsão trazida pela Constituição Federal (CF) sobre como deve se dar a atuação do Estado na área da cultura. Em seguida, parte-se para uma investigação sobre os cenários políticos que possibilitaram os avanços nas políticas públicas e também os nítidos e recentes retrocessos. Por fim, o trabalho empreende uma análise sobre a derrocada da cultura como setor institucional do Estado, seu esfacelamento enquanto objeto de política pública e o seu estrangulamento, político e econômico, a partir de 2016, com o governo Temer. Conclui com o diagnóstico e as perspectivas do que denominamos modelo de Estado anticultural do governo Bolsonaro, a partir de 2019.

O Estado de Cultura

O constitucionalista alemão Peter Häberle defende que o Estado, por essência, é um “Estado de Cultura” (HÄBERLE, 2000, p. 73). Um Estado cujos pilares estruturantes são os valores e os princípios (democráticos, republicanos, igualitários, de dignidade humana) que se encontram na ordem simbólica da cultura e são fundamentais ao ordenamento jurídico (SILVA, 2007, p. 59). Nessa perspectiva, a cultura é alçada a um patamar de tamanha importância em sua tutela jurídica que passa a exigir um comportamento diferenciado do Estado, prestacional, planejado e sistemático, de modo a apoiar e promover as mais diversas manifestações culturais da população através de “políticas de cultura abertas e plurais” (SILVA, 2007, p. 60).

Assim, Häberle prega que essa identidade fica ainda mais nítida nos Estados democráticos amparados em constituições. Preceitos como a liberdade individual, cultural e de expressão, pluralismo social, divisão de poderes e mesmo as concepções modernas de Estado de Direito e democracia, todos eles são elementos culturais, pertencentes ao modelo, herança e legado da cultura ocidental (HÄBERLE, 2000, p. 34; SILVA, 2007, p. 10). Nesse sentido, com suas bases fundadas em premissas culturais, o Estado seria, em si, um “Estado de Cultura” (ou um “Estado Cultural”) (HÄBERLE, 2000, p. 73).

Para a compreensão da relação entre Estado, ou do Estado de bem-estar social, e cultura no Brasil, sob a ótica das políticas públicas, é fundamental compreender que o que se passou a ter, a partir do governo Lula, em 2003, com o Ministério da Cultura (MINC) sob a liderança de Gilberto Gil, foi a assunção de uma nova cultura política de Estado, que, em nosso entender, assimilava em alguma medida o preceito haberleano, de valorização da cultura como elemento estruturante do Estado e de que os valores culturais sustentam a sua própria dinâmica existencial. No seio deste movimento de reconhecimento e valorização da cultura, naquele momento (governos de Lula), e no que tange ao papel específico do Estado no segmento cultural, a marca mais importante era a assimilação da cultura também como área a ser considerada objeto de políticas públicas.

Em seu percurso, o que este trabalho pretende analisar é como se passou, no Brasil, de um Estado de Cultura que assumiu sua verve cultural, como substrato valorativo e como conteúdo programático, para um Estado anticul-

tural: que tem no Estado (falando-se aqui em executivo federal) um ator de rejeição dos processos culturais, negativa da cultura como setor estratégico e vetor de dissolução do aparato institucional da cultura.

Breve contexto da relação entre Estado, cultura e políticas públicas

São notáveis o aumento e o incremento das políticas públicas de cultura no Brasil desde o início do século XXI, em especial, a partir do ano de 2003 (RUBIM, BARBALHO, 2007; CALABRE, 2009; BOTELHO, 2009; SILVA, 2007)³. Mais do que isso, e talvez, como fenômeno promotor deste crescimento, fica nítido o redimensionamento do papel do Estado no campo da cultura, ocupando um lugar ativo de criador das condições para o desenvolvimento dos processos culturais. Isso se deu, sobretudo, pela assunção de responsabilidades que, se não são inéditas do ponto de vista constitucional, ganharam ineditismo político, dentro de um processo histórico marcado pelas tradições da “ausência, autoritarismo e instabilidade” (RUBIM, 2008, p. 60) na seara das políticas públicas de cultura no país.

Pode-se afirmar que há uma mudança da própria cultura política relacionada à compreensão do Estado no campo cultural. O compositor e então ministro da Cultura Gilberto Gil usou a máxima “formular políticas culturais é fazer cultura” (2003) para expressar esse movimento político-institucional. É importante destacar que o “fazer cultura”, aqui, não significa usar o poder para forjar uma cultura oficial, estatal, que interfira nos processos simbólicos e estéticos da sociedade, mas, pelo contrário, significa “dinamizar os processos de reconhecimento, valorização e promoção de todas as formas artísticas e culturais existentes, atribuindo ao Estado participação central na vida cultural da sociedade, em seu sentido mais amplo” (VARELLA, 2014, p. 171).

Na verdade, essa mudança de posicionamento do Estado, pelo menos em nível federal, procura corresponder à importância que a cultura adquiriu na

³ Diversos autores têm trazido o início da gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura como um marco de reposicionamento do Estado frente às demandas culturais e do início de implementação efetiva de políticas públicas, voltadas para um espectro mais amplo do segmento cultural, abarcando setores até então negligenciados pelo Estado.

sociedade: importância de ordem simbólica, político-social e econômica, que reclama a atuação diferenciada do poder público, de forma planejada, programática, prestacional e sistemática.

A mudança de paradigma se deu a partir da aceitação, ainda que tardia, da diretriz trazida pela Constituição de organização do Estado para a realização das normas e objetivos programáticos ali dispostos, “democraticamente escolhidos” (BUCCI, 2013, p. 27). Assumia-se, finalmente, a tentativa de alçar as políticas públicas de cultura ao patamar de “tarefa civilizatória”, nas palavras de Bucci (2013, p. 26). Para Gilberto Gil, naquele momento, elas passavam a ser vistas como “parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia” e de uma “nação realmente democrática, plural e tolerante” (GIL & FERREIRA, 2013, p. 231-232).

Para o alcance dessa nova postura do Estado com relação à cultura e às suas políticas públicas, pode-se dizer que foi fundamental a refundação do Ministério da Cultura sob novos paradigmas políticos e conceituais e a afirmação da tarefa de elaborar e coordenar nacionalmente as políticas públicas de cultura.

Empreendia-se uma reformulação conceitual importante para o campo das políticas públicas. Passava-se a adotar uma acepção de cultura vasta e abrangente, com feições antropológicas, filosóficas, simbólicas, econômicas e sociológicas (BOTELHO, 2001, p. 3-5; CHAUI, 1984, p. 45; SILVA, 2001, p. 22; BOURDIEU, 2009, p. 99-182), num alargamento conceitual de cultura que levava obrigatoriamente à interdisciplinaridade.

Essa compreensão⁴, ampla e plural, que trazia uma “convergência prática” (WILLIAMS, 2000, p. 11) de sentidos de cultura, passou a ser fundamental para o exercício de ampliação da tutela jurídica do Estado sobre a cultura. No entanto, como a abrangência do conceito é o fator determinante para a estratégia de alcance das políticas (BOTELHO, 2001, p. 3; RUBIM, 2011, p. 67), este alargamento passou a significar também um desafio constante para a viabilização

⁴ O Ministério da Cultura passou a formular seu planejamento e ações tomando a cultura “em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética”, e isso resultou na adoção, inclusive formal, da acepção da cultura em três dimensões: simbólica – voltada às artes, valores, modos, expressões e identidade; cidadã – correspondente ao acesso à cultura e à cidadania cultural; e econômica – que passa a incorporar a economia da cultura na agenda pública para o desenvolvimento.

efetiva de uma “tecnologia jurídica governamental” (BUCCI, 2013, p. 33) apta a sustentar tamanha complexidade.

Três novos paradigmas para uma nova cultura estatal para a cultura

Esta nova visão de Estado na cultura era sustentada por três novos paradigmas de compreensão da cultura como propulsor das ações públicas. Basicamente, são três estes novos paradigmas.

O primeiro foi o alargamento da ideia de cultura, passando a abranger áreas, temas e linguagens até então desconsideradas pelo Estado como alcançáveis pelas suas medidas. Abandonava-se a cultura institucional de considerar apenas as artes tradicionais e consolidadas como merecedoras de tratamento, geralmente com algum tipo de ação de financiamento público. Linguagens como cinema, dança, música, teatro estavam nessa chave. Mas também mereciam tutela áreas cuja regulação afetavam decisivamente setores estratégicos de mercado. Era o caso do patrimônio, através do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com poder de interferência direta na especulação imobiliária e ocupação urbana. E o exemplo dos direitos autorais, assentados na lei 9.610 de 1998, cuja aura protetiva relacionava-se (e ainda se relaciona) mais com as dinâmicas comerciais e contratuais dos bens culturais do que com as possibilidades de democratização e acesso à cultura. Para além destes setores, portanto, ampliando sua abrangência e escopo, o Ministério da Cultura passou a reconhecer como responsabilidade sua segmentos e temas como: culturas populares e tradicionais, culturas indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas, cultura digital, economia da cultura, setores criativos (como *design*, moda e arquitetura), sistema museológico, regulação cinematográfica, dentre vários outros. Talvez o principal símbolo dessa ampliação de escopo esteja no programa Cultura Viva, que passou a reconhecer os protagonistas que já se dedicavam a práticas e expressões artísticas e culturais. A principal política neste campo era dos Pontos de Cultura, de articulação e apoio a estes grupos culturais. O programa chegou a executar 147,3 milhões de reais em 2007 e 108 milhões de reais em 2010 (BARBOSA & FREITAS FILHO, 2015).

A política do audiovisual, por sua vez, foi a que adquiriu mais maturidade e volume. A criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em 2006, se deu a partir da alocação dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), e viria a crescer lentamente até 2012, quando se iniciou a cobrança da contribuição sobre os serviços de telecomunicações, estabelecido pela lei 12.485 de 2011, que trata da TV por assinatura. A aprovação da lei ampliou as atribuições da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), dando a ela poder regulatório sobre a TV por assinatura, criou uma política de cotas nos canais pagos e reforçou significativamente o FSA, fazendo com que a produção independente para cinema e televisão passasse a contar com recursos significativos de investimento. Outro paradigma importante foi a redefinição de qual seria o “interlocutor” do Estado, de quem o MINC chancelaria para estabelecer seu diálogo institucional e elegeria para ser o cliente das políticas públicas. Até então, no histórico das políticas culturais brasileiras, era legitimado a tratar e contratar com o Estado o que convençamos chamar de público “ativo” da cultura. Eram essencialmente aqueles que lidavam com a realização dos processos culturais, sobretudo artísticos: diretores, músicos, atores, dançarinos, maestros, e os produtores dos espetáculos. A parcela “passiva” dos segmentos culturais, a sociedade como um todo, não era vista como público ou cliente do Ministério da Cultura. Frise-se que o termo “passivo”, aqui, vem entre muitas aspas, pois é sabido que o meio ambiente cultural é produzido e reproduzido pela interação de todas as pessoas na totalidade de suas relações e simbolizações, no exercício do fazer artístico, mas também no consumo e na fruição das artes e de todos os processos culturais. Guardadas as devidas proporções, era como se o Ministério da Saúde implementasse políticas apenas para os médicos e não para os pacientes; ou como se o Ministério da Educação tivesse ações voltadas apenas para os professores, esquecendo os estudantes. Em suma, a novidade é que o MINC passou a elaborar suas políticas culturais visando todo o corpo social brasileiro, o grande fazedor da cultura nacional, e não apenas para os artistas e produtores. E isso ressignificou a relação entre Estado e sociedade.

Uma transformação proporcionada também pelo terceiro paradigma, que se relaciona com a sociedade de maneira geral. De forma inaugural, passava-se a formular as políticas públicas de cultura com efetiva e intensa participação

social. A criação do Sistema Nacional de Cultura propunha a articulação das esferas federal, estadual e municipal na construção de planos, conselhos, conferências e fundos de cultura. As etapas de elaboração e validação das políticas culturais se davam em diálogo com os segmentos culturais, através de diversos mecanismos, não inéditos na tradição participativa brasileira, mas inaugurados apenas naquele momento, meados dos anos 2000, no campo da cultura. Consultas públicas virtuais (de projetos de lei até instrumentos normativos e administrativos), câmaras setoriais, colegiados temáticos, conselhos e conferências são alguns exemplos de instâncias de participação realizadas para que a população pudesse propor e referendar aquelas ações cujo público a ser alcançado seria ela própria. As Conferências Nacionais de Cultura (realizadas em 2005, 2010 e 2013) foram marcantes nesse processo, assim como a criação e consolidação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

Em resumo, estes três paradigmas, juntamente com a compreensão tridimensional da cultura, contribuíram para fortalecer uma nova cultura estatal, que colocava a cultura como objeto real de políticas públicas e estas como a ferramenta principal do Estado para a consecução dos objetivos constitucionais e o cumprimento dos direitos culturais.

Essas ações foram viabilizadas por um orçamento que mais do que triplicou entre 2003 e 2011, considerando valores reais do Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA)⁵. Os esforços realizados entre 2003 e 2010 faziam parte de uma tentativa de se criar políticas de Estado para a cultura, de forma a manter programas permanentes, para o desenvolvimento de suas dimensões simbólica, econômica e cidadã.

Constituição e Cultura no Brasil

A Constituição Federal de 1988 trouxe a cultura como matéria autônoma, desvinculada de outras áreas a que era subjugada enquanto direito constitucional, sobretudo a educação. Isso era reivindicação histórica dos movimentos culturais, que participaram assiduamente dos debates da Constituinte. Não se deixou de haver uma presença esparsa da matéria cultural no corpo da Carta,

⁵ De 476,1 milhões de reais para 1,65 bilhão de reais, em valores reais de dezembro de 2010.

porém, pela primeira vez, os direitos culturais e o papel do Estado no seu cumprimento eram enunciados distintivamente: nos artigos 215 e 216, que formam o capítulo da Cultura na Constituição.

A autonomização em si não poderia ser lida de imediato como a efetividade da ação estatal na área da cultura, como a prática posteriormente demonstrou. Porém, naquele momento histórico, era a contribuição que a matéria cultural constitucionalizada poderia dar para impulsionar o Estado Dirigente na área da cultura. Em outras palavras, se o Estado ganhava uma função explicitamente programática com a Constituição de 1988, ele não poderia ignorar que assim também deveria ser na área da cultura.

Além disso, e em outro âmbito, obedecendo à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os direitos culturais também passavam a ser reconhecidos, no âmbito constitucional, como direitos fundamentais.

À nomeação efetiva destes “novos” direitos culturais (artigos 215 e 216), somavam-se outros vários outros princípios, direitos e garantias culturais, espalhados pelo texto constitucional: livre expressão intelectual e artística (art. 5º, IX); direitos autorais (art. 5º, XXVII); propositura de ações de proteção ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII); proibição da censura artística e intelectual (art. 220, § 2º); direito da criança e do adolescente à cultura (art. 227); direitos indígenas (art. 213) etc. Residindo no mesmo balaio em que estão princípios que trazem valores culturais caros à Constituição, estas normas compõem a “ordenação constitucional da cultura” (SILVA, 2001, p. 50).

Nessa ordenação, importa, para a análise da atuação do Estado na cultura, saber o que lhe incumbe a Constituição. Os seus dois principais artigos afirmam que: “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215); e garantirá a proteção do patrimônio cultural brasileiro e aos processos culturais relacionados à memória e às identidades culturais brasileiras (art. 216).

Considerando também normas culturais espalhadas pelo texto constitucional, extrai-se que a missão programática do Estado no campo da cultura é demasiado ampla e obriga à estruturação de seu aparato para dar conta de toda a diversidade e complexidade da área cultural. Pode-se dizer que há abertura,

respaldo e abrangência constitucionais suficientes para que a atuação do Estado seja tão ampla e complexa quanto se configura o setor cultural.

A derrocada institucional da cultura e o Estado anticultural

Apesar da Constituição apontar na direção da cultura como parte de um Estado de bem-estar social, a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016, e do início do governo Temer, o que passou a se evidenciar foi o desmonte da cultura como área institucional e dos direitos culturais como ensejadores de políticas culturais, colocando fim ao programa cultural estabelecido desde 2003.

No primeiro dia de governo, Temer determinou a extinção do Ministério da Cultura e a criação de uma Secretaria Especial, vinculada ao Ministério da Educação. Depois de intensa pressão popular, inclusive com ocupação de diversos equipamentos públicos, com destaque para os espaços da Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), o governo recuou e reinstalou o MINC.

Na mesma toada, o IPHAN, órgão estratégico para a proteção do patrimônio cultural frente à escalada da especulação imobiliária, teve diversas atribuições dissolvidas e foi subordinado a uma recém-criada Secretaria de Patrimônio. Mais uma vez, a cobrança social obrigou o recuo.

A recriação do MINC, contudo, não significou nenhum alento. O ministério perdeu 36% dos cargos comissionados de direção e assessoramento, e seu orçamento seguiu em declínio (BRANT, 2018). Em dezembro do mesmo ano, foi aprovada a proposta de teto de gastos, transformada na Emenda Constitucional (EC) 95.

O teto de gastos estabelecido pela EC 95 atinge em cheio as despesas discricionárias, porque elas são o único espaço de manobra das despesas primárias. Dado que, de um lado, os gastos com pessoal são uma despesa praticamente fixa e, de outro, a previdência e parte significativa dos gastos sociais com saúde, assistência social e educação são despesas obrigatórias⁶, o impacto incide diretamente sobre as despesas discricionárias em todas as áreas.

⁶ Ainda que os mínimos constitucionais de saúde e educação tenham sido reduzidos pela própria EC 95/2016

Em nota técnica à época da tramitação da PEC, baseado em estudo feito pelo economista Manoel Pires (2016), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brant (2016) já havia demonstrado que o impacto da medida para a cultura seria desastroso. Se em 2014 o MINC havia terminado o ano com 1,02 bilhão de reais⁷ liberado para seu orçamento discricionário, os 553,4 milhões de reais de 2017 significaram uma perda real de mais de 45% dos recursos em três anos. Pelo peso das despesas de manutenção e funcionamento da administração direta e das entidades vinculadas, o peso recaiu diretamente sobre as ações finalísticas.

O orçamento da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, responsável pelo Cultura Viva, minguou para 12 milhões de reais⁸, o que equivale a menos da metade do que o Estado de São Paulo repassa anualmente para a Pinacoteca de São Paulo, por exemplo. Não à toa, o Ministério silenciosamente descontinuou o Programa Cultura Viva (que tem previsão legal desde a lei 13.018/2014), anunciando nas linhas miúdas que o Prêmio de Cultura Popular, que não é uma política, mas um simples prêmio para 500 projetos de 20 mil reais, entraria em seu lugar⁹. Já o Fundo Nacional da Cultura contou com apenas 27,7 milhões de reais em 2017¹⁰, o que significou o virtual desaparecimento das ações de apoio à sociedade civil. Se antes já era difícil a implantação do modelo de relação fundo a fundo com estados e municípios, nesse quadro o mecanismo era impensável.

Na prática, o MINC, em pouco tempo, já havia se reduzido praticamente ao custeio e funcionamento de suas unidades. À parte o Fundo Setorial do Audiovisual¹¹, o único programa finalístico que ainda mantinha algum recurso

⁷ Valor real, corrigido pelo IPCA para dezembro de 2017

⁸ Portaria 76 da Secretaria-Executiva, de 14 de março de 2018

⁹ Em entrevista ao Estadão em janeiro de 2018, o ministro Sérgio Sá Leitão disse: “e o nosso terceiro *front*, digamos assim, é o lançamento do edital de culturas populares, o programa que substituiu o Cultura Viva”. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,sergio-sa-leitao-as-medidas-nao-eram-implementadas,70002138869>>.

¹⁰ Sem incluir o Fundo Setorial do Audiovisual.

¹¹ A quase totalidade do Fundo Setorial do Audiovisual vem da arrecadação da CONDECINE e é disponibilizada como despesa financeira, dedicada a investimento em obras audiovisuais e a crédito para construção de salas de cinema. Por ser considerada despesa financeira, não disputa orçamento com o restante das políticas do MINC, mantidas pelo orçamento disci-

era o PAC Cidades Históricas, cujo valor era repassado à parte para a unidade executora, o IPHAN. Mesmo assim, com valores menores ano a ano.

Em 2018, o MINC diminuiu ainda mais sua participação, e trabalhou com limite financeiro de 565 milhões de reais, tendo cerca de 400 milhões de reais comprometidos com custeio. Os efeitos das políticas de austeridade ficam claros ao se analisar a evolução do limite de pagamentos do Ministério da Cultura, justamente o parâmetro definido pela EC 95 como referência para o orçamento do ano seguinte.

Tabela 1: Limite de pagamentos (financeiro) autorizado para o Ministério da Cultura (em milhões de reais) – Valores nominais

Ano	Limite Financeiro TOTAL sem PAC	Limite PAC	Total com PAC
2010*	803,60	-	
2011*	843,50	-	
2012*	824,05	-	
2013*	776,47	-	
2014*	905,51	-	
2015	745,25	124,00	869,25
2016	692,07	222,99	915,05
2017	617,50	132,50	750,00
2018	565,16	168,00	733,16

*2010-2014: limite inclui despesas obrigatórias e emendas. Inicialmente não existiam investimentos do PAC na Cultura, e até 2014 ele não era separado do total.

Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Ministério da Cultura.

A tabela mostra que o orçamento da Cultura esteve em queda depois da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016. Considerado desnecessário por Temer, prejudicado pelo teto de gastos públicos e desamparado pela falta de empenho de seu ministro em trabalhar por sua recuperação, o Ministério padecia em morte lenta.

cionário. Ao mesmo tempo, também não é contingenciada para fins de superávit primário – tem apenas um controle de fluxo financeiro. Apenas uma parte muito pequena do FSA, voltada a investimentos não retornáveis (a fundo perdido), disputa o orçamento discricionário do MINC.

A chegada de Bolsonaro ao poder transformou – para pior – a situação. De imediato, o Ministério da Cultura foi extinto, e transformado em uma Secretaria Especial do Ministério da Cidadania¹². Diluída internamente ao Ministério, a cultura perdeu força institucional e passou a ter de disputar orçamento e relevância política com temas relacionados ao desenvolvimento social e Bolsa família. O efeito de perda de importância federal da cultura tende a gerar efeitos também nos estados e municípios, responsáveis por cerca de 78% dos gastos anuais na função cultura no Brasil (CNM, 2019).

O dismantelo institucional da cultura, no entanto, foi só uma parte das políticas regressivas implantadas pelo governo Bolsonaro em 2019. O ano foi marcado pela paralisação em atividades centrais, casos de censura por parte do governo Federal e de empresas estatais, indicações políticas em órgãos como o IPHAN e ausência do anúncio de qualquer política relevante. O governo chegou a anunciar que faria mudanças relevantes na Lei Rouanet, principal mecanismo de fomento via incentivo fiscal. As mudanças anunciadas em abril, contudo, foram limitadas; a principal buscava limitar o teto por projeto, mas mantinha uma longa lista de exceções.

O maior exemplo de paralisação de atividades foi o que ocorreu na ANCINE, que tem função de executar o Fundo Setorial do Audiovisual. O Fundo tem sozinho, cerca de 700 milhões de reais anuais para investimento e crédito no audiovisual. Contudo, a falta de capacidade de responder a questionamentos do Tribunal de Contas da União em relação aos processos de prestação de contas somada ao fato de que Bolsonaro não indicou três dos quatro diretores da ANCINE fez a agência perder capacidade administrativa e de execução das políticas do setor.

Em relação aos casos de censura, o Movimento Artigo Quinto¹³ registrou pelo menos dez casos de censura de responsabilidade de órgãos do governo federal ou de empresas estatais como a Caixa, o Banco do Brasil, a PETROBRAS e os Correios. O exemplo mais grave, contudo, veio diretamente do presidente da República, que em transmissão ao vivo pelo Facebook, em agosto, registrou que iria desclassificar três projetos de um edital de chamamento para produções para TVs públicas por terem conteúdo relacionado a diversidade de gênero e sexua-

¹² Em novembro de 2019, a área da Cultura foi transferida para o Ministério do Turismo.

¹³ Artigo quinto.art.br

lidade. O edital foi suspenso pelo governo, mas depois a Justiça Federal suspendeu liminarmente os efeitos da medida. O episódio gerou a saída do secretário especial da Cultura, por considerar que se caracterizava um caso de censura.

Confirmando a importância declinante do setor e os efeitos da Emenda Constitucional 95, o Projeto de Lei Orçamentária para 2020 foi enviado ao Congresso com a previsão de 456,7 milhões de reais de orçamento discricionário para a Secretaria Especial de Cultura. Se comparado com valores reais dos orçamentos da cultura, ele é próximo ao que o Ministério da Cultura contava em 2003, antes do início do ciclo de desenvolvimento que multiplicou em quase quatro vezes seu valor real.

O fim da participação social na elaboração das políticas também foi concretamente sentido. Foram desmontadas todas as instâncias de participação passíveis de dissolução por ato do Executivo. Espaços antes ativos de debate e formulação compartilhada, como as Conferências, foram esquecidos. Os fóruns que ainda restam foram relegados a uma existência protocolar e meramente formal, como é o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

No limite, o que se nota indubitavelmente é a perda da relevância da cultura em suas três dimensões. Primeiramente, como direito: negligenciado e ignorado como base para política pública. Depois, a dimensão simbólica, através do desmonte das estruturas de apoio às artes e da perseguição política aos artistas. Por fim, a dimensão econômica da cultura, que não entrou na agenda de governo e foi diretamente afetada pela diminuição de investimentos na Rouanet e pela paralisação do Fundo Setorial do Audiovisual.

Considerações finais

No momento de fechamento deste texto, em janeiro de 2020, Roberto Alvim, então secretário especial de Cultura, foi demitido depois de parafrasear Joseph Goebbels em um vídeo de lançamento de um prêmio para as artes com fortes características dirigistas de caráter conservador. O episódio grotesco se soma ao caráter regressivo das ações do governo Bolsonaro para revelar seu caráter anticultural.

Dado o contexto, falar do lugar da cultura no Estado de bem-estar social passa a ser uma abstração. A recuperação das condições para isso dependeria de uma

reversão completa da trajetória dos últimos anos, com uma mudança absoluta dos referentes culturais que guiam as ações governamentais, a recomposição da capacidade institucional e do orçamento do setor. Essa recuperação parece impossível de acontecer mantido o atual governo e os termos e efeitos da Emenda Constitucional 95, que estabelece o teto para os investimentos públicos.

No cenário específico da institucionalidade da cultura, caso este cenário perdure, é possível prever ainda outros danos mais nefastos para o aparato público, em sua dinâmica mais sistêmica. Como projeção de médio e longo prazo, não é exagero inferir que o extermínio do Ministério da Cultura pode desamparar a estrutura institucional da cultura em todos os níveis federativos. A perda de referência política e programática pode ser fatal e isso significará, na prática, a interrupção de uma série de políticas e programas que dependem da ação de coordenação da União. Sofrerão essencialmente as políticas de escala e as que demandam grande alcance territorial.

Outro efeito que pode ser sentido é a perda do alinhamento programático, devido ao abandono total do PNC e dos instrumentos de conexão das políticas, de maneira que o desenvolvimento cultural perca o caráter sistêmico e integrado da cultura em nível nacional.

Ademais, na arquitetura institucional na cultura, o sumiço do MINC também pode levar a um perverso efeito dominó de esfacelamento das estruturas da cultura, como secretarias e fundações. Uma cascata de derrubada dos órgãos institucionais responsáveis pela gestão cultural nos estados e municípios.

Tudo isso, se concretizado, afetará sensivelmente as políticas públicas de cultura e a consecução dos direitos culturais por ação do Estado. Não há, portanto, neste início de 2020, qualquer espaço político, conceitual ou orçamentário para políticas públicas que possam representar a realização de um Estado de bem-estar social na área da cultura em âmbito federal.

Referências

- BARBOSA, Frederico; FREITAS FILHO, Roberto. Financiamento cultural: uma visão de princípios. *Texto para discussão 2083*. Brasília: IPEA, 2015.
- BOTELHO, Isaura. _____. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-28, 2001.

- _____. A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador: Universidade Federal da Bahia, vol. 1(2), p. 124-129, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BRANT, João. *PEC 241 pode tirar até 90% do orçamento finalístico da cultura em cinco anos*. mimeo. São Paulo, 2016.
- _____. *A morte lenta das políticas federais de cultura*. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza M. (org.). *Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 3ª ed. São Paulo: Editora Moderna, 1984.
- CNM – Confederação Nacional de Municípios. *Apresentação na Audiência Pública Sistema Nacional de Cultura (SNC) e Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Câmara dos Deputados. Brasília, 2019.
- GIL, Gilberto. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.
- _____; FERREIRA, Juca. *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.
- HÄBERLE, Peter. *Constituição e cultura: o direito ao feriado como elemento de identidade cultural do Estado constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- _____. *Le Libertà Fondementali nello Stato Costituzionale*. Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993.
- _____. *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*. Madri: Tecnos, 2000.
- PIRES, Manoel Carlos de Castro. *Análise da PEC 241*. mimeo. Brasília, 2016.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- _____. Plano Nacional de Cultura em debate, *Políticas Culturais em Revista*, v. 1, n. 2, 2008.
- _____. *Cultura e políticas culturais*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.
- SILVA, Jose Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.
- VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.
- _____. O impacto da organização federalista nas políticas públicas de cultura. In: *Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, 2018, Salvador. Anais do Enecult 2018, 2018.
- _____. Constituição e Cultura no Brasil. In: *Seminário Internacional de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa*, 2019, Rio de Janeiro. Anais do X Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2019.
- WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Dez anos de Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil: o que aprendemos?¹

*Mário Theodoro*²

Introdução

O último quinquênio reservou-nos grandes surpresas, e que causaram mudanças expressivas no cenário nacional. A principal delas, o mergulho do país em uma aventura conservadora e com fortes conotações fascistas, é hoje a causa da maior crise política das últimas década e que desafia não apenas o senso comum, mas o interesse de estudiosos e intelectuais de esquerda. A derrota do projeto de governo representado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados trouxe implicações de toda ordem. O posicionamento do atual governo frente a problemas como a questão da violência urbana, a questão ambiental, o papel do Estado na economia, entre outros, significou uma ruptura sem precedentes na trajetória delineada a partir da vigência da Constituição Federal (CF) de 1988. Certo, houve arroubos de neoliberalismo explícito já nas gestões de Collor e FHC e, em um momento posterior, de Michel Temer. Entretanto, o retrocesso representado pela ascensão do capitão da reserva, não tem precedente. Além de neoliberal em essência, o

¹ Esse capítulo é uma versão atualizada do artigo “Os Dez Anos de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um breve balanço à luz dos dados do IBGE”, publicado pelo CEERT, São Paulo, 2015.

² Economista, doutor pela Université Paris I Sorbonne.

atual governo tem uma vertente autoritária e retrógrada que demarca um discurso de ódio e desagravo.

A negação do passado ditatorial vivenciado no período 1964-85, a ode à tortura, às milícias e à matança de indivíduos considerados nocivos à sociedade, bem como o posicionamento contrário à preservação ambiental e avesso às questões de gênero e demais minorias é a marca desse governo. Além disso, a proximidade com segmentos os mais retrógrados ajudam a traçar o perfil do atual governo: conservador na visão política, mas liberal no que tange à economia, chegando mesmo a delinear uma agenda de redução do Estado em todos os quadrantes. Estado mínimo é o mote para o grande projeto de privatização e de internacionalização de setores-chave, bem como do abandono ou do desvirtuamento de programas sociais basilares. A reforma previdenciária, na qual foi proscrita uma série de direitos em nome de uma pretensa higidez fiscal, se inscreve entre as medidas mais emblemáticas da atual gestão.

No âmbito das políticas sociais o embate ganha conotações particularmente revanchistas. A detração dos avanços sociais dos governos de esquerda veio acompanhada pelo discurso depreciativo com respeito a tudo o que se fizera. A política educacional do PT era, segundo esses novos governantes, totalmente ideologizada, tendo como patrono um “esquerdista e energúmeno” chamado Paulo Freire. Daí a decisão de reformar a educação em todos os seus níveis, com a utilização de instrumentos bizarros como a escola militarizada, ensino em casa, entre outros. A saúde patina com a falta de recursos, para o que o governo acena com soluções de privatização e de desmonte do Sistema Único de Saúde (SUS). Outras áreas sofreram e vêm sofrendo com o desmonte. Não é, entretanto, escopo deste trabalho o exame das políticas sociais como um todo. O leitor interessado poderá encontrar nos demais capítulos desta obra importantes análises sobre as diferentes políticas sociais. Neste capítulo vamos nos ater especificamente ao que ocorreu com a questão racial.

O Brasil, sendo o país detentor da segunda maior população negra, com cerca de 115 milhões, convive secularmente com um profundo racismo enraizado não apenas na população, mas nas instituições de modo geral. A grande contribuição dos governos do PT nesse âmbito foi a criação de um campo de políticas públicas para o enfrentamento da questão racial no Brasil. A construção da Secretaria de Promoção de Políticas de Promoção da

Igualdade Racial (SEPPIR), organismo ligado diretamente à Presidência da República, com status de ministério, responsável pela coordenação e a gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial foi, de fato, um marco. Muito mais pela simbologia do ato, do que propriamente pela incidência da política de promoção da igualdade racial, já que, como veremos mais adiante, esta manteve-se em um patamar bastante tímido, dada a grandeza e importância da temática. De todo modo, houve um avanço significativo com a criação da SEPPIR. Num país cujo discurso oficial até início dos anos 1980 era o da Democracia Racial, a criação de instâncias de combate ao racismo, vislumbrado como um problema social, foi um marco a ser creditado aos governos da coalizão liderada pelo PT.

Também no que tange à questão racial a subida de Bolsonaro ao poder não foi menos desastrosa. É certo que a desconstrução protagonizada pela atual gestão foi precedida por um governo Temer que já prenunciava o desmonte das políticas públicas de promoção da igualdade racial. Não podemos nos esquecer, no entanto, que o processo se inicia ainda no segundo governo Dilma que, em guisa de antecipar e atender às crescentes pressões conservadoras, acabou com a SEPPIR. O tema racial passava a se incorporar à agenda de uma Secretaria que passava a cuidar também de temáticas como as de gênero e dos direitos humanos. O desmonte se seguiu na gestão Temer. A área técnica que cuidava da questão racial foi completamente desmantelada, diluída em uma instância ministerial então criada, o Ministério dos Direitos Humanos. A essa altura a temática racial já não mais contava como preocupação do governo.

A chegada ao poder do atual Presidente, sobretudo pelo forte discurso contra minorias e demais grupos de interesse, significou a pá de cal na política de promoção da igualdade racial. O recado era óbvio: não existe questão racial, nem racismo no Brasil. O mito da Democracia Racial que pensáramos findo, volta a dar sua graça, como cerne do discurso oficial. Desse modo, analisarmos o atual momento da temática racial e, mais do que isso, das políticas públicas para o seu enfrentamento, na conjuntura atual é um completo *nonsense*.

No Brasil, houve, efetivamente, uma experiência de pouco mais de dez anos de políticas públicas para o combate ao racismo, justamente o período da criação e do funcionamento da SEPPIR, nos governos de Lula e Dilma. Por tudo que expusemos, esse período será o objeto de nosso trabalho.

Com efeito, a eleição dos governos liderados pelo PT e o período de três mandatos integrais e um interrompido muito têm a nos dizer no que tange à experiência de implantação das políticas de promoção da igualdade racial. O enfrentamento dessa que talvez se constitua na principal chaga aberta em nossa sociedade, a questão racial e seus desdobramentos, havia sido uma promessa de campanha do então candidato Lula da Silva em 2002.

A Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (SIS/IBGE) de 2015 apresenta a situação socioeconômica do Brasil no período de 2004 a 2014, proporcionando assim a percepção de nossa trajetória na última década. Com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio, a PNAD, podemos observar a evolução dos dados sobre as características populacionais em geral, notadamente no que tange ao emprego, à educação, às condições de infraestrutura, saúde, entre outros. Trata-se de um balanço de dez anos, um panorama bastante rico, que nos indica no que melhoramos e no que não pudemos avançar.

O período é particularmente interessante, pois mostra o comportamento desses indicadores em uma década de governo do PT e aliados, uma gestão cujo discurso primou pela ênfase nas conquistas sociais.

De fato, os avanços na área social foram significativos entre 2004 e 2014. Houve uma queda importante da desigualdade, com o índice de Gini passando de 0,555 para 0,497, revertendo uma trajetória ascendente verificada a partir dos anos 1980 e, de forma inusitada, obtendo um histórico patamar abaixo de 0,5³. Isso sem falarmos na vertiginosa redução dos índices de mortalidade infantil, na diminuição do percentual de pobres, no aumento dos níveis de renda e do emprego, bem como na melhoria sensível dos índices de escolaridade. Trata-se, inegavelmente, de um decênio de grandes avanços sociais. Os números são irrefutáveis.

Entretanto, devemos observar esse cenário com um pouco de cautela já que, em se tratando de Brasil, temos outro problema que pode ou não ter sido adequadamente enfrentado nesse período. Trata-se da desigualdade a partir da clivagem racial. É fato que, de modo geral, o índice de Gini nos

³ O índice de Gini mede a desigualdade em um país, variando entre zero (perfeita distribuição da riqueza) e um (concentração absoluta da riqueza).

mostra evolução positiva nesse quesito, como visto acima. Entretanto, nossa desigualdade tem história, renitência e cor. E como tal merece um maior aprofundamento qualitativo.

Como já vimos insistindo anteriormente, a desigualdade no Brasil tem como cerne a questão racial. O país que possui uma das maiores diversidades étnicas do mundo transformou essa riqueza em fator de diferenciação, de naturalização e de potencialização da desigualdade. O racismo, como ideologia presente e moldadora de nossas relações sociais, estabeleceu, ao longo de nossa história, uma perversa escala de valores sociais na qual o elemento negro é considerado um ser inferior, um cidadão de segunda categoria. E a questão racial tem origem em nosso passado, não só em função do período escravista, mas também no pós-escravismo. Desse modo a pergunta que nos propomos a enfrentar nesse artigo é se do ponto de vista da clivagem racial, houve avanços no sentido da redução das desigualdades na vigência dos governos Lula e Dilma.

É importante lembrar que a criação da SEPPIR foi um compromisso de campanha, e que, na prática, inaugurava uma nova área de atuação das políticas públicas: a promoção da igualdade racial. À SEPPIR ficara estabelecida a incumbência de desenhar, coordenar e estimular a implantação de políticas de igualdade racial a cargo dos ministérios setoriais.

O que intentaremos fazer neste artigo é apresentar um resumido balanço desse período de 2004 a 2014 no que tange à questão racial no Brasil. Em outras palavras, neste trabalho, com base nos dados da SIS/IBGE, faremos uma digressão sobre a trajetória da desigualdade racial e suas consequências, tentando tirar algum aprendizado dessa rica experiência.

Alguns números sobre o decênio 2004-2014

Um primeiro ponto a se ressaltar nas informações do SIS é o crescimento absoluto e relativo da população negra no período, aqui considerada como o somatório de pretos e pardos.⁴ Em 2004, os negros representavam 48,2% da população brasileira, percentual que, em 2014, atingiu 53,6%, consubstan-

⁴ Essa classificação que agrega as categorias censitárias pretos e pardos é utilizada pela maioria dos pesquisadores da temática racial, bem como por instituições de pesquisa como o IPEA e o próprio IBGE.

ciando maioria absoluta. Esse incremento em parte é explicado pelas maiores taxas de crescimento da população negra, mas também pelo aumento do número de autodeclarações. Com efeito, o reaparecimento do debate sobre a questão racial estimulado em grande medida pelos movimentos sociais, com particular mérito ao Movimento Negro, forjou uma visão mais positiva sobre o afrodescendente. A estratégia de valorização da cultura negra, de sua estética e de suas raízes, fez com que muitas pessoas passassem a se reconhecer e a se autodeclarar como negras.

Outros indicadores dão conta das melhorias socioeconômicas em geral experimentadas pelo país no período em análise. A taxa de mortalidade infantil caiu de 23,4 para 14,4 óbitos por mil nascidos, contabilizando expressiva redução no decênio. Do mesmo modo, a esperança de vida ao nascer cresceu de 71,6 anos para 75,1 anos entre 2004 e 2014. No que tange às condições de habitação e saneamento, particularmente nas moradias com crianças até 14 anos de idade, observamos também ganhos significativos. Em 2004, eram 23,1% das moradias com crianças que não contavam com abastecimento de água de rede geral, percentual que caiu para 18,0% em 2014. Com respeito à ausência de esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica, para esse mesmo conjunto, observamos uma redução de 53,7% das moradias para 44,3% no mesmo período. Não menos relevante é o aumento da cobertura de coleta de lixo. Com efeito, o total de casas com crianças sem coleta de lixo direta ou indireta sofreu uma diminuição de 21,1% para 13,6%. Com relação aos casos das moradias com criança destituídas de sistema de abastecimento de água de rede geral, sem esgotamento sanitário ou fossa séptica e, ao mesmo tempo, sem coleta de lixo direta ou indireta houve também notável redução, caindo de 15,5% para 9,6% entre 2004 e 2014.

Essa evolução geral, no entanto, parece não ter se dado de forma homogênea quando observamos a clivagem racial. Ainda premidos pela limitação dos dados, podemos tecer alguns comentários à luz das informações disponíveis. De um modo geral, notamos que, a despeito dos avanços obtidos, os números sobre benefícios e melhorias sociais alcançados sugerem que não se tenham sido contemplados, de forma equânime, negros e brancos.

Um exemplo importante são os índices de pobreza. Apesar da benfazeja evolução de redução da pobreza, observa-se que, do contingente de pobres

ainda existente, houve um aumento da participação da população negra. O percentual de negros entre os 10% mais pobres subiu de 73,2% em 2004 para 76% em 2014. Isso significa dizer que houve uma saída da pobreza em um montante proporcionalmente maior de população branca do que de população negra.

As explicações para essa situação podem ser buscadas a partir de duas vertentes. De um lado, o aumento da participação dos negros entre os pobres se daria em função da maior dificuldade de se proporcionar a ascensão socioeconômica da população negra pelo fato de se tratar justamente do contingente mais pobre entre os pobres. Dito de outro modo, parece sensato, pelo próprio histórico de racismo, supormos que a população pobre branca esteja concentrada em posições mais próximas aos limites fronteiriços da linha da pobreza, sendo assim mais rápida sua ascensão. Os negros, de sua parte, por se agruparem em camadas mais pobres, adensam-se em posições mais distantes dessas fronteiras, sendo mais difícil sua passagem para foras dos limites da pobreza.

De outro lado, pode concorrer para esse quadro a incidência do chamado racismo institucional, que faz com que a população negra não tenha a mesma qualidade de atendimento do que a população branca, no caso dos programas de acesso aos serviços e benefícios públicos, bem como das ações de combate à pobreza. A hipótese do racismo institucional, ainda que mereça ser considerada com muito cuidado, não é algo extemporâneo ou inusitado. Alguns estudos realizados na última década têm demonstrado diferenças de tratamento e de acesso a serviços públicos em detrimento das populações negras. São evidentes os casos na Saúde e na Educação.

Com efeito, na área da saúde pública, dados divulgados pelo governo federal⁵ mostram significativa diferença do atendimento de mulheres negras e brancas. Assim, às mulheres negras tem sido destinado menos tempo de atendimento médico do que às mulheres brancas. As mulheres negras correspondem a 60% das vítimas da mortalidade materna no Brasil. No que tange à gravidez e ao parto, somente 27% das negras tiveram acompanhamento pré-natal, contra 46,2% no caso das brancas. As diferenças persistem mesmo

⁵ SUS sem Racismo, página no facebook. Disponível em: <<http://facebook.com/SUSnasRedes>>.

quando se trata dos procedimentos de anestesia, tempo de espera e informações pós-parto, como aleitamento materno.⁶ Do mesmo modo, no que se refere ao sistema educacional, o racismo institucional se expressa tanto no tratamento desigual dos professores com relação aos alunos brancos e negros, na maioria das vezes, em prejuízo desses últimos, como também no conteúdo do material didático, eivado de mensagens implícita ou explicitamente preconceituosas e racistas.⁷

O mercado de trabalho é outro cenário importante no que diz respeito às questões raciais. Vencida a era explícita da exigência de boa aparência – presente nas ofertas de emprego até os anos 1980 e que, na verdade, significava o salvo conduto para o trabalhador de cor branca – ainda hoje o filtro racial se faz presente. Os números sobre a qualidade de emprego mostram uma evolução positiva do emprego formal que passou de 45,7% do total da população ocupada em 2004 para 57,7% em 2014. No caso dos trabalhadores brancos esse percentual subiu no período de 53,0% para 64,7%, enquanto para os negros a evolução foi ainda mais expressiva, passando de 37,3% para 51,6%. Os diferenciais entre negros e brancos, no entanto, mantêm-se significativos.

Os jovens também vivenciaram mudanças relevantes, com a adoção de políticas de incentivo à educação no nível médio e superior, como o aumento da rede de escolas técnicas, bem como as políticas de incentivo ao acesso ao ensino superior, notadamente via PROUNI e FIES⁸. Houve uma maior oferta de oportunidades de estudo em geral tanto em nível médio como no superior. Podemos também adicionar a contribuição das políticas de cotas para negros adotadas por um grande número de universidades e demais instituições de ensino superior a partir da primeira metade da década de 2000.

A taxa de conclusão do ensino médio (proporção de pessoas de 20 a 22 anos de idade que concluíram o ensino médio) aumentou de 45,5% em 2004 para 60,8% em 2014. Quando da comparação entre negros e brancos, obser-

⁶ Sobre o assunto ver GOES e NASCIMENTO (2013) e ARRAES (2014).

⁷ Para maior aprofundamento ver MUNANGA (org.), 2005.

⁸ O Programa Universidade para Todos (PROUNI), do Ministério da Educação, oferece bolsas de estudo integrais ou parciais para estudantes de baixa renda. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa, também do Ministério da Educação, que financia a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições particulares.

vamos que, em 2014, 71,7% de jovens brancos concluíram o ensino médio contra 52,6% no caso dos jovens negros.

Do mesmo modo, a proporção de estudantes de 18 a 24 anos que cursavam o ensino superior passou de 32,9% em 2004 para 58,5% em 2014. Do total de estudantes negros de 18 a 24 anos, 45,5% cursavam o ensino superior em 2014, contra 16,7% em 2004. Já no caso dos estudantes brancos nessa mesma faixa etária, essa proporção passou de 47,2% em 2004 para 71,4% em 2014. Podemos, assim, observar que o percentual de negros no ensino superior em 2014 mantinha-se em um patamar menor do que o percentual de brancos no ensino superior dez anos antes.

No caso específico do emprego doméstico, o Brasil conta atualmente com um total de cerca de sete milhões de trabalhadores, em sua grande maioria mulheres. Com efeito, do total da força de trabalho feminina ocupada, cerca de 17% se concentram no emprego doméstico. Mais de um milhão de empregadas domésticas têm menos de 16 anos de idade. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil é o país com maior contingente de indivíduos empregados domésticos, situação resultante da ainda significativa concentração de renda. Essa categoria profissional, majoritariamente ocupada por mulheres negras, sofreu uma inusitada redução absoluta do total de efetivos. Em 2004, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), eram 5,925 milhões de empregadas domésticas com idade de 16 anos ou mais, efetivo que passou a 5,893 milhões em 2014. Nesse mesmo período, a cobertura previdenciária das domésticas elevou-se de 27,8% para 40,3%. Havia a expectativa de que, com a entrada em vigor, em 2015, da legislação que regulava o trabalho doméstico, deveria haver um forte aumento da cobertura previdenciária. Esse cenário, no entanto, foi alterado com a reforma trabalhista e as medidas do governo Bolsonaro, tais como o fim das deduções do imposto de renda referentes aos gastos com empregados domésticos.

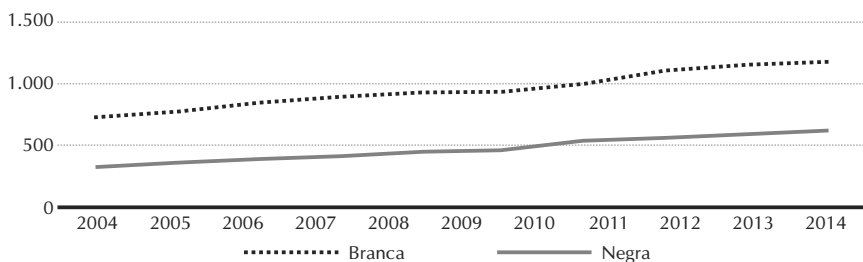
De todo modo, mudanças qualitativas importantes ocorreram no período 2004-2014 com relação ao trabalho doméstico. Primeiramente, observa-se um processo de envelhecimento do contingente, devido a alguns fatores. O aumento generalizado da taxa de escolaridade, notadamente em conjugação com o maior leque de oportunidades de emprego para os mais jovens afetou

diretamente o emprego doméstico, levando as jovens a buscar novas profissões. Pesquisa recente do DIEESE para a Região Metropolitana de São Paulo, mostra que somente entre 2007 e 2008 o percentual de mulheres na faixa etária entre 18 e 24 anos que trabalhava como doméstica caiu de 8,8% para 7,2%. Outro dado interessante dessa pesquisa aponta queda no percentual de mulheres filhas de domésticas que se tornam domésticas. Houve redução de 9,1% para 7,2% no mesmo período.

O emprego doméstico é um grande termômetro das condições de desigualdade no mercado de trabalho. Sociedades desiguais têm maior propensão à incidência de serviços pessoais. A trajetória de redução dos níveis de desigualdade entre 2004 e 2014, ainda que em proporções limitadas, afetou o perfil do emprego doméstico, delineando uma tendência de redução do contingente de trabalhadoras, bem como sua profissionalização e formalização.

De modo geral, os resultados confirmam os significativos avanços sociais vivenciados pelo país no período. Houve forte redução da pobreza, avanços na formalização do trabalho, incremento nos níveis de escolaridade, melhorias na qualidade de vida em geral, com aumento da expectativa de vida da população, bem como da cobertura de infraestrutura e saneamento. Entretanto, na comparação entre negros e brancos, os índices permanecem extremamente desiguais. A despeito das conquistas, negros e brancos mantêm ainda uma grande distância entre si. Uma informação que traduz de forma concreta essa realidade é dada pela comparação entre as evoluções da renda domiciliar per capita média das famílias com chefes negros e brancos, conforme o Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1: Renda Domiciliar per capita média segundo cor/raça dos chefes de família – Brasil – 2004 a 2014.



Fonte: PNAD/IBGE.

Podemos observar um comportamento ascendente da renda no período para os dois grupos. Entretanto, as linhas não se aproximam, configurando trajetórias paralelas, quando não em distanciamento, cujo significado maior é a preservação da desigualdade. Desigualdade que no caso brasileiro significa, não apenas a disparidades nos salários e outros rendimentos, mas também diferenciais no acesso à terra, ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos serviços urbanos em geral. Em outras palavras, o quadro socioeconômico historicamente construído em nosso país se molda na existência de disparidades sociais que fazem com que, lado a lado, convivam grupos de alta e média renda, assistido por políticas públicas e pelo chamado Estado de Direito, e populações sem pleno acesso aos serviços públicos básicos de educação, saúde, saneamento, segurança pública e equipamentos urbanos, além dos baixos rendimentos.

Como já foi aqui enfatizado, no caso brasileiro, a desigualdade social está diretamente associada à clivagem racial, fruto de uma história de racismo e exclusão da população negra. A existência do racismo como ideologia dominante molda um cenário de naturalização da desigualdade e de imobilismo institucional. A desigualdade naturalizada vem assim justificar sua própria perenidade. Esse tem sido um estigma que carregamos há séculos e com que convivemos até com grande resignação. O Brasil, que no século passado apresentou taxas de crescimento das mais expressivas, não logrou, como outros países, reverter o quadro de pobreza e desigualdade. Essa renitência da pobreza em meio à abundância deu-se pela influência direta do racismo.

As consequências do racismo e o papel das políticas de ação afirmativa⁹

Ainda que o passado escravista tenha se constituído em um marco importante em nossa história, sua superação não suscitou a supressão do racismo. Ao contrário, o racismo no período pós-abolição ganhou novos contornos, evidenciando-se como elemento central da desigualdade brasileira.

⁹ Esta seção se reporta parcialmente ao artigo “As Mudanças Sociais Recentes e a Questão Racial” de autoria de Mário Theodoro, Brasília, mimeo, outubro de 2013.

As ideias racistas obtiveram um novo reforço a partir da segunda metade do século XIX, com o advento das teorias eugênicas. No momento em que o país discutia a supressão do regime escravista, o racismo científico ganhava terreno, subsidiando o equacionamento de políticas de estímulo à imigração do elemento europeu na busca do branqueamento da sociedade brasileira.

O decreto 528, de 28 de junho de 1890, ratifica na República a política de imigração do Império¹⁰, deixando explicitado o exclusivo interesse no elemento europeu.

Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos validos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos a ação criminal do seu país, excetuados os indígenas da Ásia, ou da África que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem então estipuladas (Decreto 528, de 28 de junho de 1890).¹¹

A política de branqueamento explicitamente adotada pelo país a partir do século XIX via no elemento negro o grande entrave ao desenvolvimento nacional. Azevedo Amaral sintetiza a questão, colocando a ênfase no problema racial.

O problema étnico brasileiro – chave de todo o destino da nacionalidade – resume-se na determinação de qual virá a ser o fator da tríplice miscigenação que aqui

¹⁰ No período do 2º reinado, o Decreto 3.784, de 19 de janeiro de 1867, estabeleceu as normas para imigração. “Por meio deste decreto, o governo concedia aos colonos, entre outros favores, o pagamento das terras em cinco prestações, a contar do fim do segundo ano de 10 seu estabelecimento (art. 6º); lotes para os filhos maiores de 18 anos, que quisessem se estabelecer separadamente dos pais (art. 7º); edifício especial para abrigar os colonos recém-chegados e um auxílio gratuito de 20\$000 réis para seu estabelecimento (art. 30).” Iotti, 2010, p. 9-10.

¹¹ “Referido decreto foi parcialmente revogado pela lei 97, de 5 de outubro de 1892, que autorizava a introdução de imigrantes provenientes da China e do Japão, e posteriormente revogada pelo Decreto 6.455, de 19 de abril de 1907, que permitia a entrada de imigrantes aptos ao trabalho, sem distinção de raça ou nacionalidade. Mesmo após o decreto de 1907, a entrada do negro permaneceu sendo obstada pelas autoridades nacionais, notadamente pela via diplomática, como no caso, relatado por Skidmore (1976, p. 212), dos cidadãos norte-americanos que, no ano de 1921, manifestaram interesse nas concessões de terras oferecidas a estrangeiros pelo estado do Mato Grosso. Ao tomar conhecimento de que os postulantes eram negros, o então presidente do estado determinou o cancelamento das concessões, dando ciência do fato ao Ministério das Relações Exteriores, que negou vistos aos interessados e ordenou à embaixada e a vários consulados brasileiros nos Estados Unidos que recusassem vistos a quaisquer negros que os solicitassem”. (FULGÊNCIO, 2014).

se opera a que caberá impor a ascendência no resultado definitivo do caldeamento. É claro que somente se tornará possível assegurar a vitória étnica dos elementos representativos das raças e da cultura da Europa se os reforçarmos pelo afluxo contínuo de novos contingentes brancos (AMARAL, 1981, p.137).

O projeto de país cultivado pela elite intelectual e política durante no período que vai da segunda metade do século XIX até a Segunda Guerra Mundial via na supressão do elemento negro a solução do problema do desenvolvimento. A Eugenia, ciência que visava a melhoria da raça através de sua apuração, foi tratada como referência na construção da sociedade brasileira. O próprio Getúlio Vargas, presidente da República, abriu o III Congresso Brasileiro de Eugenia, no início dos anos 1930, demonstrando o interesse e a atenção do governo pela ciência das raças. A importância e a centralidade do racismo não podem, portanto, ser negligenciadas, sob pena de perdermos o fio da meada, o cerne de nossa formação social, o fator explicativo de nossa evolução até os dias de hoje. O racismo presente nos discursos nacionalistas é o mesmo que vai moldar a estrutura social brasileira vigente. Infelizmente, essa categoria fulcral tem merecido pouca atenção por parte de cientistas sociais e demais estudiosos de nossa história.

O racismo é uma ideologia que, em linhas gerais, classifica e hierarquiza indivíduos em função de seu fenótipo, numa escala de valores que tem o modelo branco europeu ariano como o padrão positivo superior e, de outro lado, o modelo negro africano como o padrão inferior. O racismo está presente no cotidiano das relações sociais, funcionando como um filtro social, abrindo oportunidades para uns, cerceando caminhos de outros, moldando uma sociedade desigual baseada justamente na clivagem racial.

A sociedade racista desenvolve mecanismos, uns mais sutis, outros nem tanto, de exclusão, restrição, limitação, sujeitando o indivíduo negro a condições de imobilidade social associada à pobreza e à miséria, quando não a situações ainda mais graves que levam à alienação e, no limite, à morte.

O racismo se desdobra em duas grandes vertentes. A discriminação e o preconceito racial.

A discriminação é o racismo em ato. Pode ser um xingamento, uma agressão física, um impedimento de circulação em determinados ambientes tidos

como “refinados”, entre outros. A discriminação geralmente é um ato personalizado. Um indivíduo ou um grupo submete outro indivíduo ou grupo a esse tipo de ato. No Brasil, desde a década de 1950, a discriminação foi tipificada como ilícito penal. Primeiramente como contravenção, com a Lei Afonso Arinos de 1951, e mais tarde, nos anos 1980, como crime imprescritível e inafiançável (Constituição Federal e Lei Caó, de 1989). Ainda que a legislação atual fale em preconceito racial, ela está direcionada para as práticas de discriminação racial.

O preconceito é algo menos explícito. Ao contrário da discriminação, não consubstancia ato manifesto. Antes, o preconceito é algo velado, é a introjeção dos valores racistas pelos indivíduos que assim passam a nortear suas práticas cotidianas. Do preconceito, percebe-se apenas o seu resultado: a não ascensão profissional do indivíduo negro a despeito de suas qualidades profissionais, a escolha recorrente de alunos brancos como representantes de sala etc. Por sua natureza de ação que se desenvolve de forma oculta, encoberta, o preconceito atinge dimensões gigantescas em sua velatura. A ausência de negros em posições de comando nas grandes empresas, a inexistência de negros em postos de destaque no Estado ou na Igreja são marcas indeléveis do preconceito em sua dimensão maior, também conhecida como racismo institucional. O racismo institucional é a forma mais sofisticada e bem-acabada do preconceito, envolvendo o aparato jurídico-institucional. Atuando no plano macro, o racismo institucional é o principal responsável pela reprodução ampliada da desigualdade no Brasil.

Também é certo que em muito contribui o racismo como ideologia, na medida em que, por seu intermédio, a condição de pobreza e de miséria finda por naturalizar-se. A sociedade não vê a existência de pobres, de mendigos, de população habitando lixões, como algo que mereça enfrentamento ou solução. Ao contrário, tudo isso faz parte da paisagem social brasileira. O racismo impede que as pessoas vejam os pobres e miseráveis como iguais a si mesmas. É como se existissem categorias distintas de pessoas. Para um grupo a cidadania plena, para outros, “a vida como ela é”... Está criado assim o caldo de cultura para a perpetuação da desigualdade. E o racismo e seus desdobramentos têm papel central nesse processo.

Se a discriminação racial é um caso de polícia, visto que a legislação prevê penas importantes para os casos tipificados, o preconceito é um caso de

política. Política de ação afirmativa. As ações afirmativas constituem-se nos instrumentos de ação concebidos especificamente para o enfrentamento do preconceito e do racismo institucional. São políticas talhadas para a abertura de oportunidades para os segmentos historicamente prejudicados, valorizando esses segmentos como grupo, proporcionando a ascensão social e revertendo expectativas e estereótipos.

Jaccoud e Beghin (2002) caracterizam as ações afirmativas como aquelas que visam tratar de forma diferenciada e privilegiada por um espaço de tempo restrito, os grupos historicamente discriminados. Seu objetivo é buscar garantir a igualdade de oportunidades adotando um tratamento preferencial para permitir que tais grupos alcancem um nível de competitividade similar aos demais grupos sociais. [...] Dessa forma, aparecem como centrais nas políticas de ação afirmativa aquelas medidas que objetivam preparar, estimular e promover a ampliação da participação dos grupos discriminados nos diversos setores da vida social, especialmente nas áreas de educação, mercado de trabalho e comunicação. (JACCOUD & BEGHIN, 2002, p. 47)

Assim, se as ações afirmativas constituem o cerne do enfrentamento ao preconceito racial e, em decorrência, do próprio racismo, sua preponderância aumenta em função da importância da clivagem racial. No caso brasileiro, por tudo que foi aqui apresentado, as ações afirmativas deveriam assumir papel fundamental.

Nessa perspectiva, as ações afirmativas deveriam ser percebidas como instrumentos basilares na complementação das políticas sociais de forma mais ampla, bem como das ações de combate à pobreza e à miséria. Sem a adoção de programas de ação afirmativa, as políticas sociais ficam à mercê do preconceito e do racismo institucional.

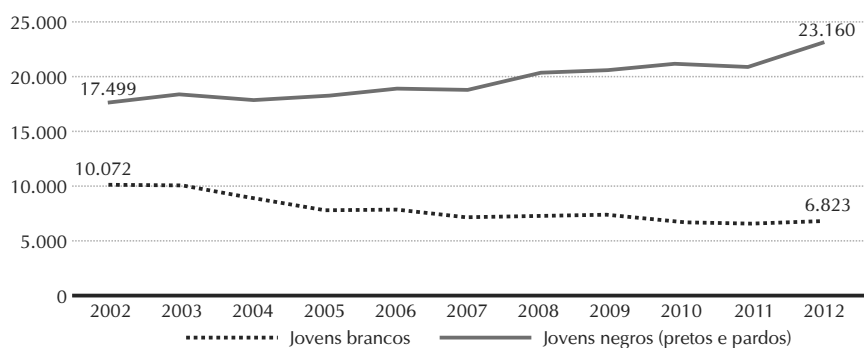
Isso se verifica para o exemplo do Gráfico 1, para o qual só será possível a aproximação da renda entre negros e brancos se forem implantados os programas de ação afirmativa que combaterão o preconceito e seu fechar de portas, proporcionando a possibilidade da ascensão social e econômica do negro e a concomitante aproximação entre as duas linhas evolutivas.

Outro cenário não menos importante da presença do racismo se refere à absurda e ignominiosa taxa de homicídios da população negra. O Gráfico 2

apresenta a evolução do número de mortes por homicídio entre negros e não negros entre 2004 e 2014.

Em 2002 a diferença entre a incidência de morte por homicídios de jovens brancos e jovens negros era da ordem de 74% (10.072 homicídios de jovens brancos contra 17.499 de jovens negros), passou em 2014 para 239% (6.823 brancos contra 23.160 negros). Duas constatações a se ressaltar. A primeira tem a ver com a bem-vinda redução dos homicídios contra jovens brancos, o que deve ser saudado como alvissara, demonstrando também a capacidade dos organismos de segurança em atender os objetivos. Mas, no caso da juventude negra, o quadro foi radicalmente diferente. Ao invés da redução, houve um aumento explosivo e contundente. Os dados mais recentes do Mapa da Violência demonstram que já são mais de 25 mil jovens negros mortos por homicídio por ano no Brasil. Isso significa que, a cada 21 minutos, temos um jovem negro assassinado. São números de país em guerra.

Gráfico 2: BRASIL – Evolução dos homicídios entre jovens por raça/cor 2002 e 2012



Fonte: O mapa da Violência Cebela/Flacso.

O que mais impressiona aqui é o silêncio da sociedade em face de tais números. Um silêncio que cala fundo na alma do país racista. Silêncio complementado pela surdez da sociedade ao clamor de pais e mães cujos filhos foram levados por essa onda de violência, da qual o próprio aparato policial é parte importante. Enquanto convivemos com o racismo, não teremos uma nação de iguais. As situações de penúria e de vulnerabilidade social da população

negra não causarão a comiserção e a solidariedade. O racismo necessita ser enfrentado sob pena de não virmos a conhecer uma sociedade verdadeiramente democrática porquanto composta de cidadãos iguais em direitos e garantias.

Um contraponto final. As políticas de ação afirmativa efetivadas no período de 2004 a 2014: o que aprendemos

A criação da SEPPIR representou um marco na consolidação das políticas de promoção da igualdade racial. A adoção de uma agenda de combate às desigualdades baseadas na cor/raça significou a abertura de um novo campo de ação das políticas públicas.

Nesse período de mais de uma década, foram instituídos programas como o Brasil Quilombola, que objetiva proporcionar posse da terra bem como a construção de infraestrutura para as comunidades remanescentes de quilombos. Também o Programa Saúde da População Negra cujo escopo era a atenção especial aos afrodescendentes, notadamente no que tange às doenças que mais atingem esse grupo, caso da hipertensão arterial e anemia falciforme. Tais programas, no entanto, não atingiram uma dimensão que lhes fizessem lograr mudar o cenário existente. A política quilombola esbarrou na falta de recursos e até hoje menos de 5% das áreas foram beneficiadas com a posse da terra aos quilombolas. Os programas de saúde direcionados à população negra também se mantiveram em uma dimensão pontual.

Outras ações foram implantadas nesse período, como o caso das políticas de cotas, adotadas de forma independente por diversas universidades e que proporcionaram a abertura de milhares de vagas para estudantes negros. Em 2012 foi aprovada a lei 12.711 que estabeleceu o regime de cotas sociais e raciais nas universidades públicas bem como nas escolas técnicas, em âmbito federal. Segundo dados da SEPPIR, entre 2012 e 2015 foram criadas 150 mil vagas para negros cotistas nas universidades federais.

No plano legal, outro destaque foi a entrada em vigor da lei 10.639, de 2003, que tornou obrigatório nas escolas de ensino fundamental e médio o ensino da história da África e da cultura afro-brasileira. Merece relevo ainda a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, após quase uma década de tramitação no Congresso Nacional. O Estatuto consolidou os dispositivos

infraconstitucionais direcionados para as políticas de igualdade racial, bem como estabeleceu um leque de obrigações aos ministérios setoriais em termos de ações e programas.

Mais recentemente, o governo federal adotou o sistema de cotas nos concursos públicos, o que poderá ter efeitos importantes, sobretudo porque essa iniciativa foi também adotada por diversos estados e municípios. A lamentar, entretanto, a drástica redução dos concursos públicos federais em função da crise econômica, iniciativa que deve ser adotada também pelos estados e municípios, o que fará com que a entrada dos negros no serviço público seja mitigada, pelo menos nos próximos anos.

Na prática, no entanto, as políticas de promoção da igualdade racial não surtiram efeitos mais visíveis. A lei 10.639 não foi ainda completamente implementada. Grande parte da rede escolar ainda não implantou no currículo os tópicos sobre a história da África e sobre a cultura de raiz africana.

A se comemorar efetivamente é o caso da política de cotas, que trouxe uma maior visibilidade do alunato negro nas universidades públicas, bem como nas escolas técnicas. De fato, o aumento do número de estudantes negros foi expressivo. Dados da PNAD contínua mostram que, em 2017, 47% dos estudantes universitários eram negros, números que contrastam com os percentuais da década de 1960, quando os negros não chegavam a 5%. As cotas nas universidades constituem seguramente a mais bem-sucedida das políticas de cunho afirmativo. Não por acaso sofre tantos ataques dos segmentos mais conservadores. O grande perigo é que, com a ascensão da ultradireita ao poder, essas conquistas sejam proscritas em nome de uma visão distorcida de meritocracia e do combate a um pretense vitimismo, cernes do discurso do atual governo.

De um modo geral, no entanto, observamos que, durante sua vigência, as políticas de promoção da igualdade racial não lograram se consolidar na dimensão necessária ao enfrentamento do racismo, sobretudo ao considerarmos a própria centralidade do racismo. Um dos efeitos do racismo é o de que os avanços sociais obtidos não sejam compartilhados de forma igualitária, o que, no Brasil, fez aumentar as desigualdades entre negros e brancos. Mesmo expressivas, as mudanças sociais não se consolidaram da mesma forma para todos. Os negros continuaram a se posicionar entre os mais pobres, tendo inclusive aumentado sua participação nesse agrupamento.

O grande aprendizado que tiramos desse quadro é o de que, em sociedades multirraciais como a nossa, os instrumentos clássicos de políticas sociais não são suficientes para enfrentar a desigualdade, posto que neste caso a questão social é alicerçada e naturalizada pelo racismo. Enquanto o racismo não for enfrentado, a desigualdade, naturalizada, se perpetuará em nossa sociedade.

Apesar da SEPPIR, mesmo reconhecendo a importância simbólica de sua criação, os grandes avanços da política de combate ao racismo no Brasil se deram não exatamente nas ações governamentais, mas no plano legal, pela legislação das cotas nas universidades (lei 12.711/12), ainda que posteriormente mitigada pela adoção da cota racial e social, e no serviço público (lei 12.990/14), esta última de autoria do próprio governo. De fato, a consolidação de um arcabouço de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil não é algo simples. O país da desigualdade extrema tem no racismo – e em seus principais desdobramentos, a discriminação e o preconceito – uma espécie de *modus vivendi*. A sociedade brasileira convive secularmente com a desigualdade que está largamente assentada na existência do racismo. O combate ao racismo se impõe como condição essencial para o sucesso de uma política distributiva e democrática.

As mudanças são fundamentais, mas nem sempre de fácil implementação. Intentou-se aqui mostrar a necessidade de que se dê a real importância às políticas de ação afirmativa como complemento indispensável das políticas sociais clássicas e mesmo aquelas direcionadas ao combate à pobreza e à miséria. O racismo é um velho conhecido. Ele atua segregando espaços e restringindo oportunidades para a população negra, estando presente nas relações sociais e na própria estrutura institucional. É, ao mesmo tempo, foco de ação e obstáculo a ser transposto.

Além disso, mesmo tendo em vista sua centralidade, é importante ainda qualificar melhor a Política de Promoção da Igualdade Racial. Esta deve se coadunar com a grandeza da problemática racial e, como tal, necessita ser aperfeiçoada. Para tanto, é necessário que sejam enfrentados cinco obstáculos que se fizeram presentes na implementação e se transformaram nos maiores entraves à eficácia da Política de Promoção Racial, e que, topicamente, são apresentados a seguir.

1. a construção de uma base conceitual de sustentação das ações e delimitação do campo de atuação: Na verdade essa é uma questão de fundo. A perspec-

tiva deve ser de que a Política de Igualdade Racial deve enfrentar as causas e não apenas as consequências dos fenômenos. Nesse sentido, o foco deve ser o enfrentamento do racismo, notadamente em sua vertente do preconceito racial. Desse modo, seu principal instrumento de atuação se dá mediante a adoção das chamadas ações afirmativas. Trata-se de ações de cunho valorizativo, políticas de cotas, além de arranjos institucionais cujo objetivo é a reversão de estereótipos. As ações afirmativas combatem diretamente o preconceito, a faceta mais perversa do racismo. Esse é o campo privilegiado de ação das Políticas de Igualdade Racial.

2. a desconstrução da ideia de que a política para população negra se confunde *com a política para população pobre*: É fato que a maioria dos pobres é negra. Isso vale em uma proporção ainda maior para a população miserável. Entretanto, é importante distinguir o enfrentamento à pobreza do enfrentamento do racismo. O preconceito e a discriminação racial aprofundam os mecanismos de sociais e econômicos de reprodução da pobreza. Mas se as duas agendas se cruzam e se interpenetram, precisam ser analisadas e operadas em suas especificidades. A pobreza se enfrenta – e se elimina – com crescimento econômico associado a políticas de distribuição da renda e de ativos (política de gradativo aumento real dos salários de base, reforma agrária e reforma tributária progressiva) e construção de um Estado social de bem-estar. Os países que assim o fizeram, acabaram com a pobreza e a miséria. A política para a população negra em uma sociedade racista é, contudo, de outra natureza, embora seja fundamental para a eliminação da pobreza e o enfrentamento dos patamares insustentáveis de desigualdade social como os vigentes no Brasil. De fato, em um país marcado por tão forte (ou expressiva) hierarquia racial, sem o combate ao racismo, não se conseguirá avançar substancialmente nas políticas redistributivas. Sem enfrentar o preconceito, a pobreza e os pobres vão continuar a fazer parte da paisagem, naturalizados, como integrantes subalternos de uma sociedade congenitamente desigual. É essa a dimensão de complementaridade face às políticas sociais clássicas que deve ser enfatizada como característica das Políticas de Igualdade Racial. Sem elas o Brasil não muda.
3. *o enfrentamento do racismo institucional*: O racismo institucional, a forma mais complexa e instrumentalizada de preconceito, deve ser percebido um

alvo estratégico da política de promoção da igualdade racial. Operando no corpo das instituições públicas e privadas, ele pode inviabilizar, quando não proscrever, as iniciativas de Políticas de Igualdade Racial. A percepção ainda fortemente presente nas organizações de que a temática racial é suplementar e mesmo acessória, faz com que a efetivação dessas políticas seja uma tarefa árdua e penosa. O governante público deve estar consciente da importância e do lugar privilegiado que as Políticas de Igualdade Racial devem ocupar. De fato, a busca de uma sociedade democrática e republicana pressupõe a percepção geral de que se é, ou se deve ser, uma sociedade de iguais, independentemente das diversidades existentes.

4. *o dimensionamento dos programas e ações tendo em vista a grandeza da problemática racial no Brasil*: Até em função da existência do racismo institucional, há uma tendência de que ações e programas de Promoção da Igualdade Racial assumam um caráter residual. Em geral, são iniciativas pontuais, localizadas que não têm o condão de enfrentar o racismo. Pelo contrário, ações desse quilate corroboram a percepção de inutilidade das Políticas de Igualdade Racial.
5. *o estabelecimento de um sólido sistema de financiamento dos programas e ações*: Uma política sem recursos financeiros é uma política fadada ao insucesso. O volume de recursos orçamentários é maior indicador das prioridades governamentais. Atualmente, as Políticas de Igualdade Racial contam com poucos recursos, inexistindo uma fonte estável de financiamento. Devemos perseguir severamente a ideia da recriação de um fundo nos moldes do extinto Fundo de Promoção da Igualdade Racial (FNPIR), inscrito originalmente no Estatuto da Igualdade Racial e retirado quando da tramitação do Projeto de Lei do Estatuto. Essa nos parece a melhor maneira de viabilizar a efetivação dessas políticas. No momento está em curso a Campanha Nacional pelo Projeto de Lei de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional de Combate ao Racismo, cujo intuito é a remontagem de um mecanismo de financiamento das políticas de promoção da igualdade racial.¹²

¹² Na verdade, o Projeto de Lei que cria o Fundo Nacional de Combate ao racismo prevê, além do financiamento das políticas de promoção da igualdade racial, o apoio financeiro à política de regularização das terras das populações remanescentes de quilombos, bem como

Intentamos aqui mostrar a necessidade de que, na retomada de um projeto nacional inclusivo, se dê a real importância às políticas de ação afirmativa como complemento indispensável das políticas sociais clássicas e mesmo aquelas direcionadas ao combate à pobreza e à miséria. O racismo é um velho conhecido nosso. Como já foi dito, ele atua segregando espaços e restringindo oportunidades para a população negra. Presente nas relações sociais e na própria estrutura institucional, é, ao mesmo tempo, foco de ação e obstáculo a ser transposto

A sociedade racista molda instituições racistas. O racismo institucional é a forma mais acabada de mecanismo de exclusão e de negação da igualdade. Em um projeto de sociedade democrática e pluralista, o Estado deve ser o motor das mudanças. E essas mudanças só ocorrerão na medida em que as ações afirmativas sejam utilizadas de forma efetiva e associadas ao conjunto das ações governamentais, sem o que continuaremos, mesmo em gestões mais democráticas e inclusivas, a reproduzir desigualdades ainda que em patamares menores de pobreza e miséria.

Referências

- AMARAL, Azevedo. *Estado Autoritário e Realidade Nacional*. Col. Pensamento Político Republicano, vol. 11. Brasília: Editora UnB, 1981.
- ARRAES, Jarid. *Mulher negra e saúde: “a invisibilidade adoecer e mata!”*. Revista Fórum Semanal, dezembro 2014. Disponível em: <http://revistaforum.com.br/digital/176/mulher-negra-e-saude-invisibilidade-adoecer-e-mata/>.
- BENTO, Maria Aparecida. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES e HUNTLEY, *Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRITES, Jurema e PICANÇO, Felícia. *O emprego doméstico no Brasil em números, tensões e contradições: alguns achados de pesquisas*. Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho, ano 19, n. 31, 2014, p. 131-158.
- CEBELA/FLACSO. *O Mapa da Violência*. Rio de Janeiro, 2016 e 2019.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo, Ed. Global, 2006. 51ª ed.
- FULGÊNCIO, Rafael Figueiredo. *O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a “Questão Chinesa” nos primeiros anos da República*. Revista de Informação Legislativa, ano 51, n. 202 abr./jun. 2014, p. 203-217.

a viabilização de projetos de combate ao racismo e valorização da cultura negra a cargo de organizações não governamentais atuantes nessa área.

- GOES, Emanuelle; NASCIMENTO, Enilda. *Mulheres negras e brancas e os níveis de acesso aos serviços preventivos de saúde: uma análise sobre as desigualdades*. *Saúde em Debate*, v. 37, n. 99, Rio de Janeiro, 2013.
- GUIMARÃES, A.S.A. *Manoel Querino e a formação do “pensamento negro” no Brasil, entre 1890 e 1920*. Comunicação preparada para o painel *Nação, anti-racismo e processos de etnicização no mundo lusófono*, VIII Congresso Luso-afro-brasileiro, Coimbra, setembro de 2004.
- HOFBAUER, Andreas. *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*. São Paulo: UNESP, 2006.
- IOTTI, Luiza Horn. *A Política Imigratória Brasileira e sua Legislação: 1822-1914*. Anais do X Encontro Estadual de História, Santa Maria-RS, 26 a 30 de junho de 2010.
- JACCOUD L. e BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília, IPEA, 2002.
- JACCOUD, L. (org.) *A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.
- MAIO, Marcos. *O Projeto UNESCO: Ciências Sociais e o “credo racial brasileiro”*. Revista USP, São Paulo, n. 46 jun-ago, 2000.
- MUNANGA, Kabengele (org.) *Superando o Racismo na escola*. 2ª edição revisada / [Brasília]: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.
- OLIVEIRA JR., A. e LIMA V.C.A. *Violência letal no Brasil e vitimização da população negra: qual tem sido o papel das polícias e do Estado?* in SILVA, T.D. e GOES, F.L. (org.) *Igualdade Racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Brasília, IPEA, 2013.
- QUERINO, Manuel. *O Colono Preto como Fator da Civilização Brasileira*. *Afro-Ásia*, n. 13, 1980, pp. 143-158.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Literatura Infantil e Ideologia*. São Paulo: Global, 1985.
- SILVA, Ana Célia da. *A Discriminação do Negro no Livro Didático*. Salvador: CEAO/UFBA, 1995.
- SILVA, Silvio José Albuquerque e. *Combate ao racismo*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- SKIDMORE, Thomas. *Preto no Branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro (1870 – 1930)*. São Paulo, Companhia das Letras, 1976.
- SUS sem Racismo, página no facebook. Disponível em: <http://facebook.com/SUSnasRedes>
- THEODORO, M. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.
- THEODORO, Mário. *As Mudanças Sociais Recentes e a Questão Racial*. Brasília, mimeo, outubro de 2013.
- VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. Col. *Edições do Senado Federal v. 27*, Brasília, Senado Federal, 2005.

Entre a crise do Estado de bem-estar social e a crise dos cuidados: onde estão as mulheres nas reflexões sobre a provisão do bem-estar social?

*Luana Pinheiro*¹

*Carolina Pereira Tokarski*²

A relação entre Estados de bem-estar social e a vida das mulheres pode ser analisada a partir de duas óticas diferentes. A primeira delas refere-se à forma como políticas desenvolvidas no campo social impactam – ou têm capacidade de impactar – diferentemente a vida de mulheres e homens, contribuindo para minimizar ou aprofundar as desigualdades de gênero. Nesse contexto, torna-se importante analisar não apenas os resultados destas políticas sobre as relações de gênero, a autonomia e a qualidade de vida das mulheres, mas também a forma como as famílias são consideradas na formulação e implementação das estratégias de ação governamentais e os impactos que isso pode gerar em termos de sobrecarga de trabalho doméstico e de cuidados não remunerados para as mulheres. Em cenários de crise econômica, como a vivida recentemente pelo Brasil, a adoção de políticas de austeridade fiscal

¹ Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, graduada em Economia pela mesma instituição. É técnica de planejamento e Pesquisa do IPEA desde 2004, atualmente na Coordenação de Estudos e Pesquisas de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

² Mestre e graduada em direito pela Universidade de Brasília. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental desde 2012, atualmente na Coordenação de Estudos e Pesquisas de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

que reduzem os investimentos disponíveis para as políticas sociais leva, por um lado, à redução do tamanho do Estado de bem-estar social, mas, por outro, à ampliação do papel das famílias como instrumento para cobrir a insuficiência das políticas públicas, a exemplo do que apontam Miotto et al. (2006). Na ausência do Estado, serão as mulheres as que, nas famílias, serão responsabilizadas por suprir a carência, em especial, de políticas de cuidados, como as relacionadas à educação infantil, ao cuidado da população idosa ou de outros grupos socialmente vulneráveis.

Uma outra possibilidade de discutir a relação entre as mulheres e o Estado de bem-estar social se dá a partir da análise dos impactos que as mudanças nos papéis sociais de gênero impõem aos Estados e às suas estratégias sociais. Aqui, o olhar se centra em como a revolução que as mulheres provocaram nas sociedades ao longo especialmente da segunda metade do século XX impactam o Estado de bem-estar que se constituiu tendo como pressuposto a existência de um modelo tradicional de família, estruturado em normas tradicionais de gênero, com o homem provedor e a mulher cuidadora. Quando as mulheres não estão mais tão disponíveis para o trabalho de cuidados e reprodução social, seja porque estão mais envolvidas no mercado de trabalho, seja porque as famílias contam com cada vez menos pessoas para exercer este trabalho, o Estado precisa ser repensado e entrar em campo para garantir que a vida e a força de trabalho continuem a se reproduzir.

O objetivo deste texto, portanto, é abordar estas duas perspectivas, trazendo para o debate sobre *welfare state* as discussões sobre os impactos que o desmonte do bem-estar traz para a vida das mulheres e para igualdade de gênero e também sobre os lugres reservados às mulheres nesse sistema. Inicialmente serão apresentadas algumas reflexões sobre a forma como as mulheres e o seu trabalho foram incorporadas aos regimes de bem-estar social, considerando-se aqui o tripé Estado, mercado e família. A seção dois trata dos efeitos sobre o Estado de bem-estar social das mudanças que as mulheres provocaram na sociedade ao longo do século XX, enquanto a seção três analisa os impactos da crise do Estado de bem-estar social sobre a vida das mulheres e a igualdade de gênero, considerando-se particularmente a realidade do Brasil. Finalmente, a última seção traz algumas reflexões finais, indicando caminhos para o aprofundamento deste debate.

Os regimes de bem-estar social e o lugar das mulheres

As críticas e contribuições feministas aos debates sobre Estado de bem-estar social têm colocado em tela a importância de que sejam considerados os regimes de bem-estar em sua totalidade, incluindo os três provedores fundamentais, a saber: o Estado, as famílias e o mercado. É a combinação deste tripé interdependente que irá definir os diferentes níveis de proteção social e de bem-estar garantidos às sociedades ao redor do mundo. O peso que cada um destes três pilares possui em diferentes regimes de bem-estar varia a depender dos contextos sociais e dos grupos aos quais estamos nos referindo. Seguindo a clássica definição de Esping-Andersen (2013), sociedades que adotam modelos liberais de *welfare state*, por exemplo, conferem maior peso aos mercados do que ao Estado, sendo o oposto verificado em sociedades social democratas. Da mesma forma, para camadas de renda mais alta, a importância do mercado na garantia de seus níveis de bem-estar é comparativamente maior do que para camadas de renda mais baixa, sendo o inverso verdadeiro quando se considera o peso do Estado para estes dois grupos. Esping-Andersen (2009) destaca, ainda, os efeitos recíprocos e compensatórios deste tripé da proteção social: quando um deles falha, busca-se apoio em algum dos outros dois.

É ao se considerar o papel da família como provedor de bem-estar social que se desvelam importantes aspectos relacionados à dimensão de gênero. Esping-Andersen (2009) recorda que os estágios iniciais dos modernos sistemas de *welfare state* se fundamentaram na ideia de “familismo”, ou seja, partiram da premissa de que as famílias se organizavam a partir de uma divisão sexual tradicional do trabalho – homens provedores e mulheres cuidadoras – e se desenvolveram contando com o trabalho gratuito tradicionalmente a cargo das mulheres no espaço doméstico. Ora, se as mulheres, no âmbito das famílias, estariam disponíveis para realizar o trabalho de reprodução social de forma gratuita, o Estado poderia se desresponsabilizar por este campo, direcionando seus esforços e recursos para outros setores. Este entendimento foi, de acordo com Pateman (2000), consagrado e consolidado por meio de uma série de legislações que organizaram a provisão do bem-estar com base neste modelo de divisão sexual do trabalho³.

³ A autora acrescenta, ainda, que se, tradicionalmente, nos debates sobre Estado de bem-estar social e salários sociais, a definição dos salários era tida como o valor pago em retribuição ao

Esta concepção familista, construída sobre normas e convenções de gênero bastante tradicionais, explica porque até muito recentemente as políticas de *welfare state* em diferentes países “eram tão viesadas em direção à manutenção da renda e tão pouco desenvolvidas em termos de provisão de serviços sociais, seja em favor das crianças, seja em favor dos idosos” (ESPING-ANDERSEN, 2009, p.80, tradução nossa). Este cenário se alterou de forma mais expressiva nos países escandinavos, onde a implementação de políticas sociais de cuidado e de promoção da igualdade de gênero evidenciam o entendimento de que o Estado é também responsável pela reprodução da vida. Para os demais países, contudo, em geral o Estado investe de forma ainda muito insuficiente e subsidiária no campo dos cuidados, deixando a cargo das famílias e, nestas, das mulheres, a função de reprodução social.

É a partir da crítica feminista nos anos 1970, que questiona o conceito de trabalho, a divisão sexual do trabalho como tal e o papel que as mulheres desempenham na provisão de bem-estar social por meio de seu trabalho doméstico e de cuidados que estas questões são trazidas para a agenda pública. Tal como destaca Gama (2008, p.43):

As relações entre Estado e família foram postas em evidência [pelas críticas feministas], principalmente, a forma pela qual o Estado sistematicamente estruturou a provisão de bem-estar social através do trabalho ‘invisível’ da mulher. Desde então, as críticas às políticas sociais têm se ampliado e sustentado. Por um lado, a consciência de como o Estado constrói (...) e reconstrói (...) as desigualdades de gênero. Mas, por outro lado, o claro conhecimento de que as mulheres necessitam de proteção social e demandam por ela.

Especificamente no caso da provisão de cuidados, o equilíbrio entre Estado, mercado e famílias depende de um conjunto de fatores que vão desde a forma como as diferentes sociedades hoje interpretam as normas e convenções de gênero ou definem a responsabilidade de cada pilar do sistema de bem-estar pela reprodução social, passando pelos níveis de desigualdade social e

trabalho socialmente necessário para a subsistência do trabalhador e de sua família, é preciso considerar que, na verdade, “o salário não é aquele suficiente para reproduzir a capacidade de trabalho, mas o que é suficiente na combinação com o trabalho não remunerado da mulher, para reproduzir a força de trabalho presente e futura” (PATEMAN, 2000, p. 137).

pelas possibilidades abertas pelo mercado, até a existência de recursos públicos disponíveis para o investimento social.

No pilar da família, é fato que as mulheres seguem responsáveis pela provisão de cuidados e de trabalho doméstico não remunerado, assegurando condições mínimas de bem-estar que se tornam ainda mais relevantes em contextos nos quais o Estado está pouco presente, seja por orientações político-ideológicas ou coalizações político-sociais que não colocam o tema na agenda, seja por contextos específicos de crise econômica e consequente redução dos investimentos sociais. Tomando-se o caso do Brasil, os dados mostram que, para o ano de 2018, as mulheres informavam dedicar cerca de 21 horas por semana ao trabalho de cuidados e afazeres domésticos, valor que é de apenas 11 horas quando se consideram os homens⁴. A divisão desigual do trabalho de cuidados, contudo, não é exclusividade de países como o Brasil: ao contrário, trata-se de fenômeno social que se mantém e se reproduz mesmo em países com tradições mais igualitárias em relação a gênero. Também nestas sociedades as mulheres realizam a maior carga de trabalho, ainda persistindo um relevante nível de desigualdade de gênero no trabalho não pago, mesmo que, de forma absoluta, as mulheres destes países tendam a alocar menos horas em trabalho reprodutivo do que aquelas de países com Estados de bem-estar social mais limitados. Para a Suécia, por exemplo, os dados mostram que, em 2000, as mulheres ainda eram responsáveis por mais de 70% do total de trabalho reprodutivo, mas suas jornadas semanais eram de apenas 15 horas, metade da jornada das brasileiras no começo da década (EVERTSON & NERMO, 2004).

Em relação à provisão de cuidados pelo mercado, é importante ressaltar que esta acaba sendo uma solução privada disponível apenas para um conjunto particular das populações, de renda mais elevada, e na qual as mulheres possuem lugares distintos dentro do sistema oferta-demanda de cuidados. De fato, sociedades que conferem peso expressivo ao mercado – demonstrando a incapacidade do Estado em prover políticas de cuidado, bem como a inexistência de uma divisão equitativa do trabalho entre homens e mulheres – produzem

⁴ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24266-mulheres-dedicam-mais-horas-aos-afazeres-domesticos-e-cuidado-de-pessoas-mesmo-em-situacoes-ocupacionais-iguais-a-dos-homens>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

maiores níveis de desigualdade entre as próprias mulheres. Isso se dá, por um lado, em função do custo de adquirir no mercado bens e serviços que possibilitem a delegação do trabalho de reprodução social, o que torna a conciliação do trabalho no mercado e no domicílio possível apenas para algumas mulheres. Para aquelas que não conseguem comprar este trabalho no mercado, restam os empregos e ocupações precárias ou mesmo a saída da força de trabalho.

Por outro lado, esta desigualdade se expressa porque se estes bens e serviços podem ser ofertados por instituições, eles também podem ser oferecidos por mulheres, em geral pobres, de grupos raciais e étnicos subalternizados e/ou migrantes. Estas mulheres abandonam seus países, suas famílias e seus próprios filhos para cuidar das famílias e filhos de seus empregadores, em um processo que alguns autores, ao analisarem as migrações internacionais de mulheres, têm chamado de “*global heart transplant*” ou “*care drain*” (HOCHSCHILD, 2004). No contexto de envelhecimento populacional e de menor disponibilidade das mulheres para os trabalhos de cuidados e considerando que o trabalho de reprodução social é também emocional, a tendência mundial crescente passa a ser a “importação de cuidado e amor de países pobres para países ricos” (ibid, p.17)⁵.

Produz-se, assim, uma oposição de raça e classe entre as próprias mulheres: as mais pobres, as negras, as latinas, as asiáticas ofertam seu trabalho doméstico e migram (interna ou internacionalmente) para dar conta da demanda de trabalho doméstico daquelas que se encontram em posições privilegiadas de raça, etnia e classe, em um processo cercado de culpa e sofrimento, tanto por parte das mulheres que migram, quanto dos parentes – especialmente filhos – que ficam. No entanto, vale reforçar que a globalização do trabalho doméstico não pode ser vista apenas como um arranjo entre as diferentes necessidades de diferentes mulheres, mas deve ser compreendida como o resultado da ausência masculina no trabalho da reprodução social. Ehrenreich & Hochschild (2004, p.9) apontam que: “a presença de babás imigrantes não permite a mulheres mais ricas entrarem na força de trabalho; ela permite que homens mais ricos continuem

⁵ Vale destacar que, no caso brasileiro, as desigualdades internas são de tal modo expressivas que as migrações se dão no próprio território nacional, de regiões mais pobres para regiões com maior nível de renda, não sendo necessário buscar no exterior mulheres que possam realizar o trabalho doméstico e de cuidado de famílias brasileiras no topo da pirâmide social.

evitando a dupla jornada”. E poder-se-ia acrescentar que também permite ao Estado continuar ausente ou insuficientemente presente neste campo.

É importante considerar, finalmente, a forma como as políticas de bem-estar direcionadas ao compartilhamento do trabalho de reprodução social com as famílias são desenhadas, consideram e impactam, de forma diferenciada, homens e mulheres. Países em que há maior responsabilização do Estado pela reprodução social tendem a apresentar maior igualdade na divisão de tarefas entre homens e mulheres. Assim, aqueles que adotam regimes de bem-estar social mais conservadores tendem a produzir sociedades com menores níveis de igualdade na divisão sexual do trabalho doméstico, enquanto para países de orientação mais social-democrata é o contrário que se verifica. Os regimes liberais⁶ apresentam padrão misto, com dominância do modelo tradicional de divisão do trabalho, mas com divisões mais igualitárias em alguns países (GEIST, 2005, ANXO et al., 2011; CALASANTI & BAILEY, 1991; COOKE, 2006; KALLEBERG, 2006; KALLEBERG & ROSENFELD, 1990).

Regimes que tradicionalmente valorizaram a maternidade em tempo integral, como os EUA ou a Austrália, tendem a ter políticas mais restritas de proteção da maternidade e compartilhamento dos cuidados, que são entendidos como questões majoritariamente privadas, ainda que as mulheres tenham entrado no mercado de trabalho de forma expressiva ao longo dos anos. Caberia ao Estado, aqui, criar oportunidades de trabalho mais igualitárias para as mulheres, bem como incentivar a provisão privada dos serviços de cuidado, via dedução fiscal (GAMA, 2008). Nestes países, a jornada feminina no cuidado dos filhos tende a ser elevada, assim como a desigualdade entre as próprias mulheres, nos moldes do que foi anteriormente discutido.

Por outro lado, países que construíram o entendimento de que o cuidado é uma responsabilidade social compartilhada, como é o caso da França ou de boa parte dos países escandinavos, ao ofertarem serviços públicos neste campo e protegerem o emprego das mulheres, possibilitam uma menor carga feminina no trabalho de cuidado com os filhos, bem como promovem maiores níveis de igualdade entre as próprias mulheres (CRAIG & MULLAN, 2011). A existência

⁶ A categorização de Estados de bem-estar social remete à proposta clássica de ESPING-ANDERSEN (2013) que relaciona Estado e mercado na provisão de renda, bens e serviços e considera o efeito do *welfare-state* na estratificação social.

de uma ampla rede de serviços públicos voltados ao cuidado possibilita a des-familiarização deste trabalho, tornando o trabalho feminino no mercado mais compatível com a maternidade, mas sem fazer o mesmo em relação aos homens (GAMA, 2008). As políticas desenvolvidas no campo dos cuidados tendem, em boa medida, a aliviar o peso do trabalho das mulheres, mas pouco se direcionam para estimular o comportamento dos homens de forma a torná-los corresponsáveis pelo trabalho doméstico. Geist (2005) ressalta que o impacto dos regimes de bem-estar no trabalho doméstico não remunerado das famílias teria menos relação com a maior ou menor presença do Estado na sociedade, mas especialmente com o quanto eles fomentam relações tradicionais de gênero, são passivos ou promovem maior igualdade nesse campo a partir de políticas direcionadas à conciliação família/trabalho, à corresponsabilização pelo trabalho de cuidados ou ao suporte e proteção à maternidade⁷.

Logo, se a ação do Estado pode aliviar a carga de trabalho das mulheres, ela também pode produzir resultados que reforçam a divisão do trabalho tradicional, uma vez que boa parte das políticas desenvolvidas não estimulam o envolvimento masculino, mas apenas compartilham com as mulheres as atividades de reprodução social. É o caso, por exemplo, da oferta de creches públicas e gratuitas que tem se mostrado uma importante estratégia para reduzir a carga de trabalho reprodutivo feminino e possibilitar a conciliação entre vida familiar e trabalho, estando positivamente relacionada à entrada das mulheres no mercado de trabalho e à redução de seu tempo em trabalho de cuidado. No entanto, ainda que a existência das creches melhore a vida das mulheres, ela não desafia a tradicional divisão sexual do trabalho doméstico. Isso porque oferecem uma alternativa de compartilhamento dos cuidados entre famílias e Estado (ou mercado, para quem pode pagar pelo serviço), mas, no âmbito dos domicílios, não produzem modificações no comportamento dos homens, contribuindo para amortecer as tensões de gênero na divisão do trabalho reprodutivo sem, contudo, enfrentá-las. Winbank (2001), neste sentido, chega a dizer que, quando o Estado oferta serviços que substituem o trabalho doméstico, existe menos pressão para que os homens se envolvam nestas atividades e

⁷ Para uma discussão sobre as diferenças entre políticas de gênero e políticas para as mulheres, ver MARCONDES, M., DINIZ, A. P., & FARAH, M. (2018). *Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil*.

nem os homens entendem que estas políticas estavam também direcionadas a eles, nem o Estado olha para os homens como beneficiários de tais iniciativas.

A crise dos cuidados e os impactos sobre o Estado de bem-estar social

O crescente interesse pelo papel do Estado na esfera dos cuidados pode estar relacionado àquilo que se têm chamado de “crise dos cuidados” (ABRAMO & VALEZUELA, 2016). Esta se refere à necessidade de reorganizar e redistribuir as responsabilidades sociais em torno do trabalho produtivo e reprodutivo em um cenário de desequilíbrio no qual a oferta de cuidados tende a diminuir, ao mesmo tempo no qual a demanda por cuidados tende a aumentar.

Pelo lado da oferta, este desequilíbrio tem origem em um processo que alguns autores vêm chamando de revolução paralisada (HOCHSCHILD, 1989) ou revolução incompleta (ESPING-ANDERSEN, 2009) e que se refere ao fato de que a maior entrada das mulheres no mundo do trabalho mercantil provocou uma revolução nesta esfera que, contudo, não se fez acompanhar de um movimento equivalente dos homens na esfera privada. Como destaca Esping-Andersen, as mulheres podem ter ido para o mercado, mas isso não significa que a sociedade tenha se alterado de forma decisiva. Em especial é importante olhar para a forma como os homens responderam a esse processo, já que

uma revolução verdadeira deve produzir dialéticas. Para determinar até que ponto a revolução amadureceu e se tornou abrangente, precisaremos examinar o quanto ela se espalhou entre homens e mulheres e também quão profundamente ela penetrou em todas as esferas relevantes da vida. (ESPING-ANDERSEN, 2009, p.20, tradução nossa)

Isso significa que, ao longo do século XX, a participação feminina no mercado de trabalho cresceu de forma expressiva, tanto em termos de taxas de participação, quanto de horas alocadas no trabalho pago. Vale dizer, contudo, que as mulheres nem sempre estiveram ausentes do mercado de trabalho e que as mulheres de camadas mais pobres, em especial as mulheres negras, já integravam a força de trabalho há muito mais tempo, acumulando uma dupla jornada de trabalho mesmo antes deste conceito ser politicamente construído

pela segunda onda do feminismo nos anos 1970⁸. A entrada maciça daqueles grupos de mulheres que estavam ausentes no mercado de trabalho a partir da década de 1970, no entanto, não foi acompanhada, na mesma magnitude, pelo crescimento da participação masculina no trabalho reprodutivo, ainda que esta tenha se ampliado em boa parte dos países, mantendo o trabalho dos homens neste campo ainda como subsidiário ao das mulheres. O ponto é que as mulheres passaram a contar com menos horas disponíveis ao trabalho reprodutivo e não apenas os homens seguem oferecendo apenas uma “ajuda” ao trabalho das mulheres no espaço doméstico⁹ como também não houve uma compensação do mercado e do Estado no sentido de assumirem a provisão de cuidados de modo a manter o sistema de bem-estar social em equilíbrio. Consequentemente, as mulheres seguem responsabilizadas quase exclusivamente pelo trabalho doméstico, vivenciando uma jornada dupla, representada pelo acúmulo dos trabalhos realizados para o mercado e para o domicílio/famílias.

Esta dupla jornada é potencializada quando as mulheres se tornam mães ou quando necessitam oferecer cuidados a idosos, doentes ou outros familiares dependentes. Isso impõe uma série de restrições à integração da mulher na sociedade, seja no mercado de trabalho (limitando sua participação e tornando-a muito mais intermitente), seja nas demais esferas da vida social, como na política, na cultura ou no lazer. Se o trabalho de reprodução social não é adequadamente compartilhado entre famílias, Estado e mercado, as mulheres passam a adotar

⁸ A esse respeito, vale ressaltar que “Um fator importante que distingue a realidade dessas mulheres [negras] é que o homem negro e pobre tinha remotas possibilidades de “cumprir” com os designios que a masculinidade burguesa lhe impunha. A instabilidade do trabalho e as baixas remunerações não só impediam que ele cumprisse com o papel de provedor que a sociedade sobre ele projetava, como também sustentava uma elevada mobilidade geográfica, motivada pela procura constante de um novo trabalho. Nestas circunstâncias, as mulheres não só conviviam periodicamente com a solidão, como tinham de trabalhar. Assim, ante a exclusão do homem negro da ordem social que consagra o trabalho livre, foi a mulher negra o sustentáculo da raça” (IPEA, 2014, p.594).

⁹ Para além do trabalho doméstico quantitativamente mensurável em número de horas, é importante considerar a ideia de uma carga mental – impossível de ser mensurada – associada a esse trabalho, que se relaciona, por um lado, à necessidade constante de organizar, planejar, elaborar e refletir sobre as atividades cotidianas de reprodução da vida e, por outro, ao seu caráter extenuante, repetitivo e contínuo. O conceito de carga mental permite, então, ressaltar as dimensões intelectuais e emocionais do trabalho doméstico, tornando-o algo mais do que um “simples fazer” (FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 2009).

estratégias privadas que as permitam equacionar suas demandas de conciliação entre vida familiar, pessoal e trabalho. Gershuny et al. (2005) agruparam estas estratégias em torno de três eixos: i) lealdade – ao casamento e à família, o que significa que as mulheres aceitam as coisas tais como são, sofrendo as consequências da dupla jornada de trabalho; ii) voz – as estratégias se voltam à tentativa de renegociar a divisão do trabalho doméstico no espaço das famílias de forma a reduzir a sobrecarga de trabalho via redistribuição; e iii) saída – neste caso as tentativas das mulheres para resolver o problema da dupla jornada podem levá-las a saírem do mercado de trabalho, da maternidade ou de seus casamentos.

O terceiro eixo de estratégias torna-se especialmente relevante quando se trata de analisar a crise dos cuidados e o seu impacto sobre o Estado de bem-estar social ou os regimes de bem-estar de forma mais ampla. Isso porque os impactos que a responsabilização quase exclusiva sobre os cuidados tem na vida das mulheres são muitos e as têm feito, de fato, desistir ou adiar a maternidade. Os dados mais recentes, para o Brasil, mostram que a taxa de fecundidade alcançou 1,77 filho por mulher, ou seja, abaixo da taxa de reposição da população, caindo contínua e repetidamente ao longo dos anos em um processo que se acelerou a partir dos anos 2000¹⁰. Além disso, as mulheres brasileiras têm tido filhos mais velhas: em 2005, 31% dos nascimentos eram de mães na faixa de 20 a 24 anos, proporção que cai para 25% uma década depois¹¹. Esta não é uma realidade típica ou exclusiva do Brasil, uma vez que para a maior parte dos países a taxa de fecundidade tem apresentado declínio significativo, chegando a 1,5 para os países da Europa Central. Mesmo os países menos desenvolvidos economicamente que, em 2017, ainda apresentavam taxa de fecundidade de cerca de 4 filhos por mulher estão também em processo de redução de tais taxas¹².

¹⁰ ESPING-ANDERSEN (2009) destaca que o baixo número de filhos não tem relação necessária com a falta de vontade das mulheres em terem mais filhos. Segundo o autor, existe uma distância significativa entre a quantidade de filhos que as mulheres desejariam ter e a quantidade que elas realmente acabam tendo o que, para ele, deve ser interpretado como resultado de um “*welfare failure*”.

¹¹ Conforme disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-11/ibge-mulheres-brasileiras-tem-filhos-mais-tarde>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹² Conforme disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Estudos mostram que “decisões” sobre ter filhos e quantos filhos ter são tomadas basicamente em função de características das mulheres – como carreira e salários –, dos postos de trabalho e da existência de um “*family-friendly welfare state policy*” (por exemplo, MCDONALD, 2002 e BRODMANN et al., 2007 *apud* ESPING-ANDERSEN, 2009¹³). A desigual divisão sexual do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado também determina as decisões das mulheres sobre sua fertilidade e alguns estudos têm apontado que quando as mulheres (especialmente as que possuem uma carreira no mercado de trabalho) conseguem redistribuir o trabalho doméstico e de cuidados com seus companheiros, a fertilidade é influenciada positivamente (BRODMANN et al., 2007 e DELAAT & SEVILLA SANZ, 2006 *apud* ESPING-ANDERSEN, 2009¹⁴). Logo, as desigualdades de gênero estão entre as causas mais relevantes a explicar as baixas taxas de fecundidade.

Isso significa, portanto, que os novos papéis de gênero que vêm sendo construídos ao longo dos anos, com mais mulheres na esfera pública e menor disposição e disponibilidade para o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, têm contribuído de forma decisiva para o processo de envelhecimento populacional em curso para vários países. Para o Brasil o cenário começa a se avizinhar: se em 1940, as pessoas com 60 anos ou mais de idade representavam 4% da população total, em 2010 elas já respondiam por 11% e a expectativa era de que, em 2040, alcançassem 28% (CAMARANO et al., 2013).

Assim, como afirma Esping-Andersen (2009, p.28, tradução nossa) “Os homens talvez tenham (...) que tomar parte nesta revolução [que as mulheres provocaram no mundo do trabalho] se desejarem tornar-se pais”. Mas, mais do que isso, para que a força de trabalho e a sociedade em geral sigam se reproduzindo, é fundamental que os outros dois pilares do sistema de bem-estar social – Estado e mercado – assumam sua responsabilidade no processo de reprodução da vida. Se as famílias – leia-se, as mulheres – não conseguem mais ofertar todo o cuidado necessário e se não é possível contar com o mercado

¹³ MCDONALD, P. Low fertility: unifying the theory and the demography. In: *Population Association of America Meeting, 2002. Atlanta*; BRODMANN, S. et al. *When fertility is bargained. European Sociological Review*, n. 23, p. 599-614. 2007.

¹⁴ DeLAAT, J. e SEVILLA, S. Working women, men’s home time and lowest-low fertility. *ISER Working Paper*, n. 23, 2006.

para tanto, especialmente em sociedades com altos níveis de pobreza ou desigualdade de renda, é cada vez mais central o papel dos Estados na construção de uma nova política social que esteja atenta às questões de gênero e à necessidade de possibilitar a conciliação entre vida familiar, pessoal e profissional para o conjunto das mulheres – e não às custas de outras mulheres.

Pelo lado da oferta de cuidados, portanto, o nó central está na injusta e desigual distribuição do trabalho reprodutivo entre os três pilares dos regimes de bem-estar social, bem como entre homens e mulheres no âmbito das famílias. Este nó contribui decisivamente para o envelhecimento populacional, como mencionado anteriormente, e então os desafios causados pelo aumento da demanda de cuidados se apresentam. Com cada vez mais idosos – e super idosos –, maior será a necessidade de cuidado a ser ofertada às populações em um contexto social em que não apenas as mulheres estão menos disponíveis para tanto, como as famílias estão menores. Segundo dados do IBGE, em 2002 as famílias eram compostas, em média, por 3,6 pessoas; menos de 20 anos depois, em 2018, esse número já era de apenas três¹⁵, o que significa menos familiares disponíveis para o cuidado, seja de crianças, seja de idosos, doentes ou outros dependentes¹⁶.

Outro aspecto de grande relevância, especialmente para países como o Brasil, é a menor oferta de serviços de cuidados públicos ou privados. Enquanto alguns países contam com uma rede mais extensa de serviços de acolhimento de idosos, as instituições de longa permanência para idosos (ILPIs), no Brasil, praticamente inexistem serviços ofertados pelos governos e os ofertados pelo setor privado são também poucos, além de caros, estando disponíveis apenas para uma pequena parcela da população que pode pagar por eles. Ademais, nos países do hemisfério sul, as ILPIs são vistas com muita resistência e preconceito, pois representariam lugares onde os idosos seriam abandonados para morrer, rompendo vínculos familiares, sendo isolados e excluídos da sociedade. Além dos investimentos públicos na disponibilização destes serviços, deve

¹⁵ Dados das Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF/IBGE).

¹⁶ É importante destacar, ainda, que o cuidado de idosos é absolutamente distinto do trabalho de cuidar de crianças. De fato, o trabalho de cuidados não é apenas físico, ele é também um trabalho mental e emocional (MOLINIER et al., 2009), envolvendo dinâmicas diversas, interações, sentimentos como amor, carinho, raiva, frustração, cansaço. E existem diferenças significativas em cada um destes aspectos quando se trata dos cuidados ofertados a idosos ou a crianças, tanto em termos físicos, quanto em termos emocionais e mentais.

haver também, portanto, investimentos para que estes preconceitos sejam desconstruídos e estes espaços se tornem alternativas às famílias, em especial às mulheres (CAMARANO et al., 2010).

É, portanto, essencialmente no conjunto de políticas sociais ofertadas pelo Estado que as alternativas para a crise dos cuidados devem ser procuradas. Esping-Andersen (2002) defende que é necessário um novo contrato social que seja capaz de responder aos novos modelos de inserção feminina nas esferas pública e privada, bem como às novas demandas trazidas pelas mulheres à arena governamental. O autor identifica grandes eixos nos quais os esforços públicos deveriam se centrar: crianças e famílias (cada vez mais ampliando o peso dos idosos), relações de gênero, trabalho remunerado e aposentadoria. As políticas de conciliação vida familiar-trabalho são fundamentais neste contexto e têm recebido atenção crescente, envolvendo desde regulamentações nas jornadas de trabalho – com o intuito de reduzir as jornadas de trabalho pago – até iniciativas nas quais o Estado assume responsabilidade sobre o cuidado infantil ou de idosos, ou ainda quando procura estimular o compartilhamento dos cuidados entre os homens e as mulheres, a partir, por exemplo, das licenças parentais (OIT, 2009; GAMA, 2008). Em um contexto no qual a divisão sexual do trabalho de cuidados segue válida, é via atuação do Estado que o conjunto das mulheres podem “resolver” sua sobrecarga de trabalho sem terem que delegar seu trabalho a outras mulheres ou sem terem que deixar seus filhos ao cuidado de familiares, parentes e outros filhos ainda mais jovens, contribuindo assim para romper um ciclo de oposição e desigualdade de renda e raça no conjunto da população feminina. O *welfare state* tem, portanto, papel central para solucionar o desequilíbrio entre oferta e demanda de cuidados nas sociedades seja via políticas diretas de cuidados, seja induzindo a maior democratização no acesso aos serviços privados ou a redistribuição deste trabalho no interior das famílias.

A crise do Estado de bem-estar social e os impactos sobre as mulheres: o caso do Brasil no final da década de 2010

Os efeitos das crises do *welfare state* sobre a vida das mulheres são muitos e variados, ainda que nem sempre documentados ou analisados pelos estudos neste campo. A redução dos investimentos sociais dos governos provoca re-

sultados danosos e não homogêneos ao conjunto das populações, impactando mais intensamente as mulheres, especialmente quando estas são negras e pobres, ou seja, mais dependentes do Estado provedor. De acordo com Vieira (2016, p.6), as medidas de austeridade estão sempre “relacionadas à adoção de políticas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque aumentam a carga tributária seja pela implementação de políticas que restringem a oferta de bens e serviços públicos, em razão de cortes de despesas (...)”. Quando um dos pilares dos regimes de bem-estar falha, os outros dois devem ser acionados em um efeito compensatório. Em países como o Brasil, no qual o mercado é uma opção pouco acessível para o conjunto da população, é na família, prioritariamente, que homens e mulheres irão buscar o suporte que o Estado deixa de lhes oferecer neste contexto.

[em contextos de redução do investimento social], novas exigências recaem sobre a família, gerando graus elevados de comprometimento na produção do bem-estar, uma vez que a ação do Estado na política social diminui e o mercado volta-se, cada vez mais, para a satisfação das necessidades lucrativas – portanto, não sociais –, o que exclui muitos grupos da possibilidade de ter acesso a bens e serviços. Resulta dessa relação uma valoração extremada da sociedade (e nela está a família) na garantia da proteção social. (MIOTTO et al., 2006, p.172)

O papel central das famílias nos contextos de crise se dá mesmo em sociedades diversas da brasileira em termos de pobreza ou desigualdade social. Em países como Portugal, Espanha e Itália, o retorno ao familismo em momentos de crise também tem sido destacado, em especial a reprivatização do cuidado de crianças, idosos e dos mais jovens que ou perdem seus empregos ou os encontram muito mais precarizados. São as famílias que em contextos de crise dos Estados de bem-estar têm “suportado os custos do desemprego, da precariedade, dos cortes bruscos da proteção formal, amortecendo os impactos mais severos da crise e das medidas de austeridade fiscal” (FERREIRA & MONTEIRO, 2015, p.64). E são as mulheres, nestas famílias, as que mais absorvem estes impactos, assumindo o trabalho de cuidados, muitas vezes necessitando, para isso, de retornar ao espaço privado, saindo de seus postos de trabalho no mercado, encontrando outros mais precários ou simplesmente acumulando uma jornada de trabalho extensa e intensa nestas duas dimensões. “Reforça-se (as-

sim) a sociedade providencial informal, a solidariedade informal provida pela família, pelas redes informais que, como se sabe, são tecidas pelo trabalho não remunerado das mulheres” (FERREIRA & MONTEIRO, 2015, p.64).

Para as mulheres brasileiras, o contexto atual mistura desafios de duas ordens. A primeira delas está relacionada à crise econômica e social que se abateu sobre o país a partir de 2015 e que resultou na adoção de medidas de natureza neoliberal, contracionistas e de ajuste fiscal, que acabam por reduzir os investimentos do Estado, em especial aqueles relacionados às políticas sociais. O segundo conjunto de desafios são os de natureza político-ideológicas, relacionados ao fortalecimento e valorização de uma moral conservadora na sociedade – que tem forte relação com momentos de crises econômicas – e cuja ascensão no âmbito do Estado brasileiro se inicia ao menos desde as eleições de 2010 (MACHADO, 2012), galgando espaço com os anos de recessão e se consolidando a partir do processo eleitoral de 2018¹⁷.

A adoção de políticas de austeridade fiscal como estratégia para enfrentamento dos efeitos deletérios da crise de 2008 sobre as contas estatais é uma realidade em diversos países. Se no segundo governo de Dilma Rousseff, entre 2014 e 2016, a política fiscal de gestão do déficit primário tinha por objetivo manter sob relativo controle a dívida pública e a inflação, a partir da gestão Temer as políticas de austeridade fiscal passam a ser a tônica, sendo aprofundadas no governo seguinte com a eleição de Jair Bolsonaro. A austeridade define como prioridade para promover o aquecimento da economia o equilíbrio das contas públicas, com foco no corte de despesas, estabelecendo, assim, limites à ação do Estado no campo social (IPEA, no prelo). Vieira e Benevides (2016) apontam que existem evidências robustas de que as políticas de austeridade não apenas retardam a retomada do crescimento econômico, como também impõem custos sociais elevados à população, podendo levar ao aumento da pobreza e da desigualdade social.

¹⁷ Já em 2013, pesquisa do Datafolha indicava que 48% da população brasileira tendia a assumir posições mais conservadoras, quando suas opiniões sobre temas como aborto, posse de armas, causas da pobreza e homossexualidade eram consideradas. Entre 2013 e 2014, alguns fatos colocaram luz em uma possível onda conservadora a se formar no Brasil, tais como: a ocupação da presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados por um parlamentar da Frente Evangélica; as jornadas de junho de 2013; o processo eleitoral e a divulgação de pesquisas de opinião como as do Datafolha. Para uma análise sobre este período e a onda conservadora que começa a se formar no Brasil, ver IPEA (2015 e 2016).

Ainda assim, a resposta brasileira à recessão econômica do país dos anos 2010 se deu nesses moldes e as medidas de ajuste fiscal resultaram na promulgação da Emenda Constitucional 95, de 2016. A EC 95, também conhecida como teto de gastos, estabelece o congelamento do valor real dos gastos públicos primários nos patamares de 2016 pelo período de 20 anos (entre 2018 e 2037)¹⁸. Os resultados esperados, como não poderia deixar de ser, envolvem a redução de investimentos em políticas sociais, em especial – mas não apenas – aquelas que envolvem despesas discricionárias e que são mais facilmente afetadas com estas medidas do que as despesas de natureza obrigatória (IPEA, no prelo; PAIVA et al., 2016; VIEIRA & BENEVIDES, 2016). Mesmo despesas com educação e saúde, de natureza obrigatória, contudo, serão impactadas pelo congelamento das despesas, podendo contar apenas com a recomposição das perdas inflacionárias medidas pelo IPCA durante o período de vigência da EC 95.

A redução de investimentos públicos na área social, como já demonstrado anteriormente, impacta a todo o conjunto da população, reduzindo sua qualidade de vida, mas impacta de forma particular as mulheres, uma vez que representam o retorno para as famílias da provisão de parcela do bem-estar social que antes era assegurada pelo Estado. Neste contexto, a carga de trabalho doméstico e de cuidados das mulheres é ampliada, em especial quando, como efeito destas políticas, o Estado reduz seu peso na provisão de cuidados, limitando, por exemplo, a oferta de serviços de cuidado infantil como creches e pré-escolas. É importante destacar que, ainda que o Brasil tenha vivenciado um processo de universalização do acesso ao ensino fundamental nos anos 1990 e ampliação do acesso ao ensino superior nos anos 2000, a educação infantil, particularmente a voltada a crianças de 0 a 3 anos de idade, segue não se constituindo em um direito das crianças cuja provisão é dever do Estado. Em 2018, segundo dados da PNAD contínua, apenas um terço das crianças de até 3 anos de idade frequentavam creches ou pré-escolas, mas esse valor era de apenas 7,6% em 1995. Foi o investimento do Estado que possibilitou a ampliação da cobertura escolar das crianças na primeira infância ao longo dos últimos quase 25 anos, ainda que o acesso siga sendo baixo e muito desigual,

¹⁸ Para uma análise detalhada sobre a EC 95 e seus impactos sobre as políticas sociais, ver IPEA, no prelo; Vieira e Benevides, 2016 e Paiva et al., 2016.

evidenciando o quanto o Estado segue contando com as famílias – no caso, as mulheres – para a provisão do cuidado infantil.

Um ano após a aprovação da EC 95 foi aprovada a reforma trabalhista (lei 13.467/2017) que, ainda que não possa ser considerada uma política de austeridade *stricto sensu*, tem produzido uma série de efeitos perversos à população, reduzindo seus níveis de proteção social e a qualidade dos postos de trabalho disponíveis. Dados do IBGE apontam para níveis recordes de informalidade no mercado de trabalho, taxas expressivas de subutilização da força de trabalho e persistência de níveis elevados de desemprego, ainda que desde 2019 comecem a apresentar tendência de queda (em finais de 2019, a taxa de desemprego era de 11,2% da população de 14 anos ou mais). Neste contexto de reforma trabalhista e enxugamento dos gastos públicos como resposta à crise econômica, fortaleceu-se um discurso de que os direitos trabalhistas impedem a geração de empregos e que o caminho seriam outras modalidades de trabalho, sem vínculos empregatícios e sem proteção social, como o trabalho intermitente ou o empreendedorismo. Este é vendido como uma alternativa para que os(as) trabalhadores(as) tornem-se patrões de si mesmos(as) e encontrem algum “sucesso” no mundo do trabalho – ainda que esse sucesso seja apenas um trabalho precário, informal, exaustivo e que retorna baixos níveis de remuneração, a exemplo do que ocorre para os trabalhadores de aplicativos (motoristas e entregadores). O empreendedorismo como necessidade – e não como desejo e projeto de vida – surge como alternativa ao desemprego e representaria o esforço e sacrifício necessários para que uma vida melhor seja alcançada. Por trás desta ilusão, estão pelo menos dois objetivos: i) aliviar os encargos trabalhistas, liberando os empregadores de sua responsabilidade no tripé da proteção social (Estado/empregado/empregador) e fazendo com que os trabalhadores(as) tenham que se responsabilizar sozinhos por sua própria proteção; e ii) desorganizar a classe trabalhadora, estimulando o individualismo em detrimento da coletividade, enfraquecendo ainda mais a sua organização e buscando fazer com que o trabalhador não se veja enquanto tal, mas como um empreendedor, um(a) “*self-made (wo)man*”.

Um exemplo dessa situação, particularmente importante para as mulheres, foi a inclusão das trabalhadoras diaristas como categoria passível de adesão ao programa de Microempreendedorismo Individual (MEI). É certo que num contexto de desresponsabilização dos empregadores pela sua proteção social, a

alternativa do MEI é uma importante possibilidade que se abre às trabalhadoras diaristas para que possam, de alguma forma, encontrar amparo do Estado nas situações de vulnerabilidade laboral. Por outro lado, é também importante considerar que a adesão ao MEI não transforma estas trabalhadoras em microempendedoras. Para tanto, deveriam oferecer seus serviços sem qualquer relação de subordinação ou qualquer condição de continuidade de uma relação de trabalho junto aos “patrões”, sendo capazes de empreender de forma autônoma e independente. De maneira diversa, muito possivelmente, a trabalhadora diarista que exerce sua atividade como MEI está em uma relação de emprego disfarçada, tal como definem Krein e Castro (2015). Para os autores, esta:

ocorre quando o(a) trabalhador(a) exerce uma atividade regular, subordinada para outrem e não é contratado(a) como assalariado(a) [...] Ou seja, no exercício da função estão presentes as características de um emprego (pessoalidade, subordinação, remuneração regular), mas a forma de contratação é outra para não pagar os encargos trabalhistas e previdenciários e nem os direitos de quem tem carteira de trabalho assinada. (KREIN & CASTRO, 2015, p.16)

Este tipo de relação de emprego tem crescido exponencialmente no país. Se em abril de 2019, mais de 102 mil diaristas já haviam aderido ao MEI, em janeiro de 2020 – menos de um ano depois – esse valor já era 30% maior, alcançando mais de 130 mil trabalhadoras. Estas mulheres devem realizar recolhimentos mensais para a previdência com um valor de 49 reais e 90 centavos, equivalente a 5% do salário mínimo vigente, adicionado de 5 reais de Imposto sobre Serviços (ISS). Devem, portanto, com suas remunerações instáveis e reduzidas arcar, sozinhas, com a obrigação de uma contribuição mensal que representa, em média, 7% de seus salários mensais¹⁹, trabalhando intensamente sem qualquer tipo de direito trabalhista e com direitos previdenciários estabelecidos sobre dois e não três pilares do sistema de proteção social (Estado e trabalhadora).

A partir de 2019, as medidas de ajuste fiscal via redução da despesa do Estado são ainda mais aprofundadas, resultando na aprovação da reforma da

¹⁹ Em 2018, as trabalhadoras diaristas auferiam rendas mensais que eram, em média, de 773 reais. Ver Pinheiro et al (2019).

previdência que, dentre outras questões, reduz os valores médios dos benefícios a serem recebidos, amplia a idade mínima para aposentadoria, bem como as alíquotas de contribuição dos servidores públicos e o tempo de contribuição necessário para que os benefícios possam ser recebidos integralmente. Somam-se, ainda, novas propostas, até o momento não aprovadas, e que seguem na busca do ajuste fiscal, a exemplo das chamadas PEC emergencial, PEC dos fundos públicos e a PEC do Pacto Federativo²⁰.

A política de ajuste fiscal, portanto, não apenas reduz os investimentos sociais do Estado, como também constrange os salários – tanto da esfera pública, quanto privada – reduzindo também a importância do mercado enquanto provedor de bem-estar social. Neste contexto, diante de tudo que foi exposto até aqui, o caminho parece ser claro: ampliar o peso da família, ampliando, dessa forma, a carga de trabalho sob responsabilidade das mulheres, já que inexistente no país tendência de ampliação das jornadas masculinas em trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. Os desafios, contudo, não param aí. É importante destacar que a crise econômica impacta a vida das mulheres não apenas em função das políticas de austeridade fiscal, mas ela também abre caminho para o fortalecimento de ideologias e valores muito conservadores no âmbito social, os quais adentram e se consolidam também no âmbito do Estado.

A antropóloga Rosana Pinheiro-Machado (2019) mostra como momentos de crise econômica atravessam as subjetividades e as emoções das pessoas e, mais do que isso, como agem no sentido de desestabilizar um dos papéis estruturantes da identidade de muitos homens, o de “macho provedor”. Segundo a autora, é recorrente nos períodos de recessão uma forte ligação discursiva entre crise econômica e a “crise do macho”. Os novos papéis sociais desempenhados pelas mulheres na vida pública e todo o discurso dos movimentos feministas passam a ser vistos como uma ameaça para homens que não conseguem alcançar uma vida que se assemelhe aos ditames do “macho provedor”.

²⁰ Ver <<http://www.economia.gov.br/noticias/2019/11/pec-emergencial-vai-proporcionar-economia-de-r-50-bilhoes-em-10-anos>>; <<http://www.economia.gov.br/noticias/2019/11/imagens/pec-dos-fundos-publicos/view>> e <<http://www.economia.gov.br/noticias/2019/11/pec-do-pacto-federativo-garante-maior-autonomia-e-mais-responsabilidade-a-todos-gestores-publicos>>.

O filósofo Jason Stanley (2018) vem estudando características comuns a diversos estados que têm adotado políticas e táticas fascistas²¹. Para o autor, uma primeira característica é a invocação/criação de um passado mítico que sustentaria uma noção de nação pura, que pode se assentar na religião, na raça, na cultura, ou em todos estes artefatos, mas invariavelmente

em todos os passados míticos fascistas, uma versão extrema da família patriarcal reina soberana [...] A família patriarcal é um ideal que os políticos fascistas pretendem criar na sociedade – ou recuperar, como afirmam [sendo] representada sempre como uma parte central das tradições da nação, diminuída, mesmo recentemente, pelo advento do liberalismo e do cosmopolitismo (*ibid*, n.p.).

Aliada a esta imagem de um passado mítico a partir da pureza de uma nação fundada nos ideais do patriarcado, além de outros discursos de impureza (racial, cultural etc.), Stanley (2018) adiciona a ideia da “ansiedade sexual” – também chamada de “pânico moral” por Cohen (1972) – e afirma que esta política é muito eficaz quando forças econômicas ameaçam os papéis masculinos tradicionais, em especial o de provedor. A ideia da ansiedade sexual é construída a partir da noção do homem, do pai, como protetor de sua família. Nesse contexto, as minorias sexuais, em especial as mulheres trans, são apresentadas como uma ameaça à ideia de masculinidade. Em momentos de recessão econômica e de perda dos empregos e rendimentos, a adequação entre a realidade da vida dos homens e os modelos ideais de masculinidade construídos sobre valores tradicionais de gênero não se efetiva. Abre-se aí caminho para que essa “ansiedade sexual” encontre morada nas sociedades, estimulando e reforçando outros valores de uma masculinidade tradicional para além da provisão financeira, abalada pela crise.

Os novos papéis sociais das mulheres e a busca pela igualdade que marcaram as últimas décadas e que se fortaleceram na última onda do feminismo,

²¹ Segundo o autor, mesmo estados não explicitamente fascistas podem adotar políticas fascistas, dessa forma, “a política fascista inclui muitas estratégias diferentes: o passado mítico, propaganda, anti-intelectualismo, irrealidade, hierarquia, vitimização, lei e ordem, ansiedade sexual, apelos à noção de pátria e desarticulação da união e do bem-estar público. Embora a defesa de certos elementos seja legítima e, às vezes, justificada, há momentos na história em que esses elementos se reúnem em um único partido ou movimento político, e esses momentos são perigosos”. (Stanley, 2018, n.p.)

com as primaveras feministas (IPEA, 2018), mobilizam também uma resposta conservadora da sociedade que ataca os ideais de igualdade e liberdade da democracia liberal apresentados, de certa forma, como ameaçadores da ordem social e dos valores do modelo familiar burguês:

Ao empregar a política da ansiedade sexual, um líder político apresenta, ainda que indiretamente, a liberdade e a igualdade como ameaças. A expressão da identidade de gênero ou preferência sexual é um exercício de liberdade. Ao apresentar homossexuais ou mulheres transexuais como uma ameaça a mulheres e crianças – e, por extensão, à capacidade dos homens de protegê-las –, a política fascista impugna o ideal liberal de liberdade. (...) Quando a igualdade é concedida às mulheres, o papel dos homens como únicos provedores de suas famílias é ameaçado. O destaque do desamparo masculino diante das ameaças sexuais a suas esposas e filhos acentua esse sentimento de ansiedade diante da perda da masculinidade patriarcal. A política da ansiedade sexual é uma forma poderosa de apresentar a liberdade e a igualdade como ameaças fundamentais, sem aparentar explicitamente rejeitá-las. Uma presença marcante de uma política de ansiedade sexual talvez seja o sinal mais evidente da erosão da democracia liberal. (STANLEY, 2018, n.p.)

Outra dimensão importante que emerge no contexto da ascensão conservadora, particularmente em períodos de crise econômica, é a narrativa da ética do trabalho a partir de uma noção em que coloca o “nós” como autossuficientes e amantes do trabalho duro e “eles” como preguiçosos, usurpadores dos benefícios do e, portanto, dependentes do “bem-estar social” (STANLEY, 2018). Neste paradigma, na posição de “outros” se situam as minorias étnicas ou sexuais, as populações de baixa renda, aqueles que não batalharam suficientemente para serem merecedores de uma vida melhor – e que, portanto, dependem do Estado –, entre outros grupos que não atendem aos requisitos dos “autoeleitos”. Nota-se, aqui, ligação com o surgimento, no Brasil, de uma idealização e mitificação do empreendedor e do empreendedorismo como símbolos de um “nós” que batalha e trabalha duro, sem precisar do Estado, para merecer seu crescimento e para contribuir para o crescimento da nação. Dessa forma, emergiria uma ideia que confronta o papel do Estado enquanto ente responsável pela geração de bem-estar social, substituindo-o pela nação:

Em contraste com o Estado, a nação [seria] (...) desprovida de mecanismos como o “bem-estar social”, que priva os indivíduos de sua capacidade de independência econômica. O Estado representava a redistribuição da riqueza dos cidadãos trabalhadores para minorias que “não merecem”, fora da comunidade étnica ou religiosa dominante, que se aproveitaria dos primeiros. (STANLEY, 2018, n.p.)

No Brasil, observa-se uma onda crescente do conservadorismo na esfera pública a partir de meados da década de 2010, marcada por uma articulação entre o conservadorismo religioso e o político no Executivo e no Legislativo e que vem construindo estratégias para impedir o avanço ou impor retrocessos às pautas de igualdade de gênero (IPEA, 2015, 2016 e 2018). Derrotas importantes foram impostas às mulheres e à comunidade LGBTQI neste período (IPEA, 2015). A disseminação do termo “ideologia de gênero”²² e toda a campanha de medo e desinformação construída a partir dele foram elementos importantes para mobilizar um pânico moral junto à sociedade brasileira nos últimos anos. Estes discursos, disseminados amplamente por grupos organizados nas mídias sociais e também por instituições religiosas e políticas, invertem a equação de opressão: ao mesmo tempo em que invisibilizam a violência e as disparidades econômicas e sociais vividas pelas mulheres e comunidade LGBTQI, apresentam as pautas de igualdade de gênero e de busca por direitos civis e sociais da comunidade LGBTQI como uma violação à existência da família patriarcal:

O pânico moral que vem sendo instaurado por lideranças cristãs e parlamentares conservadores em torno do que se convencionou chamar de “ideologia de gênero” busca enfrentar os processos sociais em curso de valorização da diversidade e de combate às desigualdades e às discriminações sociais, fundamentadas nas diferenças de sexo, de gênero, de orientação sexual, de raça/etnia e de classe. A pregação é de que a ideologia de gênero seria uma subversão da sexualidade humana e da família natural, e em seus propósitos conceituaria a instituição familiar como “opressora” das novas liberdades e dos gêneros criados, como a homossexualidade, a bissexualidade, ou a transexualidade. Essa argumentação chama atenção pelo uso de um discurso reducionista e pervertido de pensamentos filosóficos e femi-

²² Para uma discussão sobre o surgimento deste conceito no Brasil, ver IPEA (2019).

nistas das últimas décadas, condenando a diversidade das identidades de gênero e tomando-as como ameaças à instituição familiar. (IPEA, 2016, p. 488)

Toda esta construção argumentativa tem ganhado força no Congresso Nacional por meio da apresentação de projetos de lei e também de medidas no âmbito do executivo de caráter político-ideológico que trazem ou procuram trazer impactos reais no sentido de fortalecer o “familismo”. Ou seja, mais um movimento no sentido de reforçar os papéis de gênero e a responsabilidade das mulheres quanto ao bem-estar das famílias.

Portanto, pensar os desafios apresentados para as brasileiras a partir da crise do Estado de bem-estar social exige o direcionamento do olhar para um duplo movimento, de um lado, o arrefecimento da crise econômica e as medidas de austeridade fiscal desacompanhadas de uma entrada efetiva e acessível do mercado nas atividades de cuidado, deslocam, de forma compensatória, estas atividades para as famílias, mais especificamente, como mostrado acima, para as mulheres. Por outra via, percebe-se um movimento de alargamento do conservadorismo com práticas e discursos que transcendem as agências estatais e permeiam inclusive o tecido social e, conseqüentemente, um alargamento de uma concepção de vida centrada no ideal da família patriarcal com a diferenciação de papéis de gênero claros a serem cumpridos. Dessa forma, dois movimentos convergentes no sentido de reforçar o discurso “familista” e de naturalizar as atividades de cuidado como responsabilidade exclusiva das mulheres.

Considerações finais

As intensas transformações no mundo do trabalho – tanto as relacionadas à entrada mais intensa das mulheres no mercado, quanto aquelas oriundas das políticas de ajuste fiscal – somadas aos novos modelos e estruturas familiares e às tendências demográficas, em especial o envelhecimento populacional, colocam para o Estado de bem-estar social importantes desafios, renovando suas contradições no papel e na provisão de políticas (GAMA, 2008). Para o caso brasileiro, essas contradições são ainda mais relevantes quando se tem em mente que: i) o mercado de trabalho do país tem sido, crescentemente, marcado pela informalidade; ii) o sistema previdenciário se baseia nas receitas oriundas

de um mercado de trabalho que cada vez tem menor capacidade arrecadatória; iii) a fecundidade tem caído continuamente e o processo de envelhecimento populacional se intensificado; iv) há uma cobertura insuficiente de serviços de cuidados infantis ou de idosos; e v) as políticas de austeridade fiscal reduzem o papel do Estado como provedor de bem-estar, ao mesmo tempo em que cresce e se fortalece um conservadorismo que devolve à família e às mulheres papéis tradicionais em relação às suas possibilidades e responsabilidades.

Especialmente para o caso brasileiro, as saídas para a crise dos cuidados passam, necessariamente pela presença do Estado, não só em função dos níveis de pobreza e desigualdade social, que tornam o mercado pouco acessível, mas porque os homens seguem sem assumir a responsabilidade pelo trabalho reprodutivo. Enquanto em outros países há tendência de ampliação do envolvimento masculino, ainda que lentamente e concentrada no topo da pirâmide social, no Brasil essa tendência não se revela e os homens seguem ausentes do espaço doméstico. A onda conservadora que tem ocupado espaço no país, aliada a uma crise econômica que fragiliza as masculinidades tradicionais no campo da provisão, pode fortalecer e reforçar essa mesma masculinidade no campo privado, dificultando a maior igualdade na divisão sexual do trabalho doméstico.

A crise econômica enfrentada pelo Brasil nos últimos anos e as respostas adotadas para supostamente debelá-la têm provocado falhas no tripé que sustenta o sistema de bem-estar do país, abrindo caminho para a reprivatização da pouca parcela do trabalho de cuidados que havia sido assumido pelo Estado (direta ou indiretamente via benefícios tributários). Na realidade, a exemplo do que destaca Miotto (2006, p.178):

A família nunca desapareceu do cenário de provisão do bem-estar social. O tão propalado ressurgimento da família com a crise do Estado de bem-estar social significa na verdade o recrudescimento das exigências quanto ao seu papel na provisão de bem-estar.

Esta família – que não é qualquer família, mas aquela tradicional burguesa – assume centralidade no discurso público e político, portanto, sempre que o Estado procura reduzir sua reponsabilidade na provisão de bem-estar social, tal como ocorreu nos anos 1990, no Brasil, e volta a ocorrer a partir de meados dos anos 2010.

De fato, se o Estado de bem-estar brasileiro nunca foi capaz de se consolidar efetivamente, ele foi capaz de provocar mudanças importantes na vida da população brasileira e das mulheres quando ampliou sua presença e seus investimentos sociais, tal como se pode ver ao longo dos anos 2000. A falência desse Estado, no contexto atual, traz para o centro do debate o papel das famílias como amortecedoras das crises e como responsáveis por preencher as lacunas e insuficiências do Estado, o que é particularmente verdadeiro quando se considera a dimensão dos cuidados e do trabalho reprodutivo. A família, tal como se pensava nos primórdios dos Estados de bem-estar social, contudo, não existe mais. E ainda que o conservadorismo esteja encontrando espaço nas sociedades, existem focos de resistência. Os papéis de Estados, famílias e mercados na provisão de cuidados estão em questionamento nas sociedades contemporâneas, em especial entre aquelas que vivenciam situações de crise econômica ou elevados níveis de pobreza. Ampliar a presença do Estado na provisão de cuidados, entendendo que esta é uma questão pública e não algo a ser resolvido no campo privado, é o caminho para encontrarmos um novo equilíbrio do tripé de bem-estar que seja sustentável e que não imponha às mulheres cargas de trabalho tão pesadas e intensas.

Referências

- ABRAMO, L.; VALENZUELA, M. Tempo de trabalho remunerado e não-remunerado na América Latina: uma repartição desigual. In: ABREU, A.; HIRATA, H.; LOMBARDI, M. (org.). *Gênero e trabalho no Brasil e na França: perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- ANXO, D. et al. Gender differences in time use over the life course in France, Italy, Sweden, and the US. *Feminist Economics*, Houston, v. 17, n. 3, 2011, p. 159-195, 2011.
- CALASANTI, T. M.; BAILEY, C. A. Gender Inequality and the division of household labor in the United States and Sweden: a socialist-feminist approach. *Social Problems*, Oxford, v. 38, 1991, p. 34.
- CAMARANO, A. A. et al. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. In: CAMARANO, A. (org.). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010, p. 93-122.
- _____. et al. *Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013 (Texto para discussão 1890).
- COHEN, S. *Folk Devils and Moral Panics: the creation of mods and rockers*. London: MacGibbon & Kee, 1972.

- COOKE, L. P. Policy, preferences, and patriarchy: the division of domestic labor in East Germany, West Germany, and the United States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Oxford, v. 13, n. 1, 2006, p. 117-143, .
- CRAIG, L.; MULLAN, K. Lone and partnered mothers' childcare time within context in four countries. *European Sociological Review*, Oxford, v. 28, n. 4, 2011, p. 512-526.
- EHRENREICH, B.; HOCHSCHILD, A. Introduction. In: _____. (orgs.). *Global woman: nannies, maids and sex workers in the new economy*. New York: Holt Paperbacks, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The incomplete revolution: adapting to women's new roles*. New Hampshire: Polity Press, 2009.
- _____. *The three worlds of welfare capitalism*. 19. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2013.
- EVERTSSON, M.; NERMO, M. Dependence within families and the division of labor: comparing Sweden and the United States. *Journal of Marriage and Family*, Columbus, v. 66, n. 5, p. 1272-1286, 2004.
- FERREIA, V.; MONTEIRO, R. Austeridade, emprego e regime de bem-estar social em Portugal: em processo de refamilização? *Ex aequo*, Lisboa, n. 32, p. 49-67, 2015.
- GAMA, A. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de bem-estar social. *Ser Social*, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, 2008.
- GEIST, C. The Welfare State and the home: regime differences in the domestic division of labor. *European Sociological Review*, Oxford, v. 21, n. 1, p. 23-41, 2005.
- GERSHUNY, J.; BITTMAN, M.; BRICE, J. Exit, voice, and suffering: do couples adapt to changing employment patterns? *Journal of Marriage and Family*, Columbus, v. 67, n. 3, p. 656-665, 2005.
- HOCHSCHILD, A. *The second shift*. New York: Avon Books, 1989.
- _____. Love and gold. In: EHRENREICH, B; HOCHSCHILD, A. (org.). *Global woman: nannies, maids and sex workers in the new economy*. New York: Holt Paperbacks, 2004.
- IPEA. Igualdade de Gênero. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 22, p. 553-612, 2014.
- _____. Igualdade de Gênero. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n.23, p.501-559, 2015.
- _____. Igualdade de Gênero. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n.24, p.481-531, 2016.
- _____. Igualdade de Gênero. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n.25, p.429-457, 2018.
- _____. Igualdade de Gênero. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n.26, 2019.
- KALLEBERG, A. L.; ROSENFELD, R. A. Work in the family and in the labor market: A cross-national, reciprocal analysis. *Journal of Marriage and the Family*, Columbus, p. 331-346, 1990.
- KREIN, J. e CASTRO, B. *As formas flexíveis de contratação e a divisão sexual do trabalho*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2015 (Análise, n. 6, 2015)
- MIOTO, R.; CAMPOS, M.; LIMA, T. *Quem cobre as insuficiências das políticas públicas?* Contribuição ao debate sobre o papel da família na provisão de bem-estar social. *Revista de Políticas Públicas*, Maranhão, v. 10, n. 1, p. 165-183, 2006.

- MOLINIER, P. et al. *Qu'est-ce que le care?* Souci des autres, sensibilité, responsabilité, Paris: Payot & Rivages, Petite Bibliothèque Payot, 2009.
- OIT. *Trabalho e família: rumo a novas formas de conciliação com corresponsabilidade social*. Brasília: OIT, 2009.
- PAIVA, A. et al.. *O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil*. Nota Técnica n° 27, set. 2016.
- PATEMAN, C. The patriarchal welfare state. In: PIERSON, C; CASTELS, F. (org.). *The welfare state reader*. Oxford: Blackwell, 2000, p. 133-152.
- PINHEIRO, L. et al. *Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD Contínua*. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para discussão, 2528).
- PINHEIRO-MACHADO, R. *Pensador da extrema direita, Jack Donovan radicaliza o machismo*. [Entrevista concedida a] The Intercept Brasil, 28 maio 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/05/27/jack-donovan-machos-em-crise/>
- _____. *A esquerda é permeada pelo machismo*. [Entrevista concedida a] Universa, 13 jan. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/01/13/entrevista-rosana-pinheiro-machado.htm>
- STANLEY, J. *Como funciona o fascismo?* São Paulo: LP&M, 2018.
- VIEIRA, F. *Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?* IPEA, *Nota Técnica n. 26*, ago. 2016.
- _____; BENEVIDES, R. *Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. IPEA, *Nota Técnica n. 28*, set. 2016.
- WINDEBANK, J. Dual-earner couples in Britain and France: gender divisions of domestic labor and parenting work in different welfare states. *Work, Employment and Society*, Durham, v. 15, n. 2, p. 269-290, 2001.

Segurança pública: desigualdades estruturais e reforma da política criminal

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira¹

Introdução: o que faz segurança pública num livro sobre o Estado de bem-estar social?

Segurança pública não é tratada tradicionalmente como política social² e nem aparece usualmente associada ao conceito do Estado de bem-estar social. Num dos verbetes do clássico Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Wilensky (1975, apud, REGONI, G, in: BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 2008) define o Estado de bem-estar como o estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridades, mas como direito político”; segurança está fora. Também David Garland (2016), autor expoente no campo da segurança pública, com um conceito mais funcional e genérico, não permite antever essa política pública na sua definição de Estado de bem-estar: “aspecto fundamental do governo moderno – universalmente presente em todas as sociedades de uma forma ou de outra – que opera como um indispensável meio de fazer as economias capitalistas socialmente e economicamente sustentáveis” (tradução própria, li-

¹ Mestre em Sociologia.

² Ver, por exemplo, a definição de Vianna (2002, p. 2): “ação social com objetivos específicos relacionados à proteção social”.

vro digital). Também na clássica conferência de Thomas Humphrey Marshall (1967) em que ele apresenta a tese da tendência moderna em direção à igualdade social, não encontramos a segurança pública entre os direitos sociais:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (p. 63-64).

Entretanto, segurança pública pode e tem sido associada ao Estado de bem-estar social. Começando por Marshall (1967), nota-se alguns elementos próprios da segurança pública, ou da justiça criminal e da resolução de conflitos, quando ele trata dos direitos civis:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça...

O devido processo legal e o direito à propriedade, característicos do Estado Liberal, são elementos importantes para o Direito Penal, o primeiro se referindo a garantias de proteção do indivíduo e limites da ação do Estado na persecução penal, e o segundo como um dos principais bem jurídicos que as leis penais buscam proteger por meio da criminalização de ofensas a este direito e penalização. Também os tribunais de justiça mencionados desempenham relevante papel de mediação de conflitos que de outra forma poderiam vir a ser resolvidas por meio da violência. Em outra passagem, Marshall menciona ainda, ao tratar do período formativo dos direitos civis, o *habeas corpus*, instrumento da liberdade frente ao Estado. Por fim, o autor toca em temas críticos para o sistema de justiça criminal, ao propor que estaria ocorrendo um declínio do preconceito de classe e a da parcialidade na aplicação da justiça.

Podemos considerar que o Estado de bem-estar, em termos conceituais, manteve os direitos civis alcançados no Estado Liberal, contendo um Estado Democrático de Direito, com direitos e garantias individuais a todos os cidadãos. Em termos históricos, pode-se dizer que o Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX correspondeu aos direitos civis, enquanto o Estado de bem-estar social é uma resposta as demandas por direitos sociais, sem abrir mão dos direitos civis, como por exemplo, quanto aos limites da ação do Estado em relação aos indivíduos em termos de controle social.

No campo da segurança pública, autores indicam a conexão dessa área de política pública com o Estado de bem-estar social. Um dos pontos de contato é a influência que os valores do bem-estar social, de solidariedade e de igualdade tiveram no sistema penal. Segundo David Garland (2008), a estrutura básica e funcionamento das práticas penais-previdenciárias “estavam enraizadas nas diferenciadas práticas institucionais da sociedade moderna, e seus programas e ideologias de trabalho eram elementos integrantes do Estado de bem-estar do pós-guerra” (p. 95). Com raízes que remontam os anos 1890, o Previdenciário Penal desenvolveu-se vigorosamente nos anos 1950, 60 e 70, identificado por Garland nos EUA e no Reino Unido:

seu axioma básico – medidas penais devem, sempre que possível, se materializar mais em intervenções reabilitadoras do que na punição retributiva – proporcionou o aperfeiçoamento de uma nova rede de princípios e práticas inter-relacionadas. Estes incluíam [...] varas de crianças e adolescentes informadas pela filosofia do bem-estar infantil [...], trabalho social com os condenados e suas famílias; e regimes de custódia que ressaltavam o aspecto ressocializador do encarceramento e, após a soltura, a importância do amparo no processo de reintegração. (2008, p. 104)

Pode-se dizer que pelo previdenciário penal o condenado não perdeu, nas palavras de Marshall no texto citado acima, o direito de participar na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Loïc Wacquant (2001) também indica a relação entre o Estado-providência e a intervenção penal. No seu *As prisões da miséria*, ele aponta para o risco da Europa seguir o caminho norte-americano de substituição do Estado de bem-estar social pela criminalização da pobreza. Segundo ele, há na Euro-

pa um pânico moral em relação à violência alimentado por uma constelação discursiva de termos e teses propagados dos “Estados Unidos sobre o crime, a violência, a justiça, a desigualdade e a responsabilidade – do indivíduo, da comunidade, da coletividade nacional” (p. 17):

A redefinição das missões do Estado, que em toda parte, se retira da arena econômica e afirma a necessidade de reduzir seu papel social e de ampliar, endurecendo-a, sua intervenção penal. O Estado-providência europeu deveria doravante ser enxugado, depois de punir suas ovelhas dispersas e reforçar a ‘segurança’, definida estritamente em termos físicos e não em termos de risco de vida (salarial, social, médico, educativo etc.) ao nível de prioridade da ação pública. (p. 18)

Em suma, defende-se que segurança pública é uma política central para um Estado de bem-estar social. O primeiro argumento, baseado em Marshall, é que os direitos civis (ou liberdades frente ao controle social exercido pelo Estado) integram o Estado de bem-estar social. O segundo é que há evidências históricas que o Estado de bem-estar social teve impacto no controle social estatal, como no previdenciário penal norte-americano apresentado por Garland. O terceiro é que o avanço do neoliberalismo também impactou o controle social, conforme Wacquant, resultando em menos estado social e mais estado policial.

Se não se pode falar em Estado de bem-estar social sem tratar de segurança, qual seria então o modelo de segurança pública numa sociedade de bem-estar? Responder esta pergunta vai, no entanto, além das pretensões deste artigo e deste autor. Entretanto, de acordo com o foco deste livro no Brasil, este trabalho tentará indicar as atuais incompatibilidades do nosso modelo de segurança pública brasileiro com um Estado de bem-estar social, próximo item, e discutir possibilidades e limites de uma reforma da política criminal, no terceiro item.

Quatro desigualdades estruturais no controle social criminal brasileiro

Nesta seção, a igualdade, valor intrínseco do Estado de bem-estar social, será o critério de avaliação da política criminal brasileira; é a partir dele que cabe a crítica às desigualdades estruturais existentes. Importante esclarecer inicial-

mente que se entende aqui que a segurança pública se confunde com e não é sinônimo do sistema de justiça criminal. Mas ambos fazem parte da política criminal, o mais duro dos mecanismos de controle social³.

No Brasil, não se vê contestações aos direitos universais à educação e à saúde, ao contrário da área de segurança pública, onde há quem pregue incisivamente contra a igualdade com o discurso “direitos humanos para humanos direitos”. Uma explicação histórica para isso pode ser encontrada em José Murilo de Carvalho (2002). Segundo ele, a evolução histórica da cidadania brasileira foi diferente da inglesa retratada por Marshall, havendo precedência e maior ênfase no social que nos direitos civis. Ainda hoje muitos direitos civis continuariam inacessíveis à maioria da população. Dentro desta maioria, haveria ainda os “cidadãos de terceira classe”, incluindo população marginal das grandes cidades, camelôs, crianças abandonadas, mendigos etc., em geral negros, que teriam seus direitos civis sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo e pela polícia.

Nessa nossa evolução cidadã, a Constituição Cidadã de 1988 é um marco. O preâmbulo indica a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, sendo direitos e valores, entre outros, a liberdade, a segurança, a igualdade e a justiça, de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias. O artigo 1º estabelece como fundamentos do Estado Democrático de Direito, entre outros, a cidadania e a dignidade humana. O segundo traz os objetivos fundamentais da República, dentre eles: construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O artigo 5º dos direitos individuais estabelece que todos são iguais perante a lei e garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, especificando uma série de direitos. O artigo 6º dos direitos sociais, inclui o direito à

³ Adota-se aqui as seguintes definições desses conceitos: Política criminal: “conjunto de procedimentos por meio dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal” (DELMAS-MARTY, 2004, p. 5); o sistema de justiça criminal “envolve as áreas de ação policial, justiça criminal e execução penal” (FERREIRA, FONTOURA, 2008, p. 8); segurança pública: política pública voltada para prover segurança e prevenir o crime.

segurança e o art. 144 estabelece a segurança pública como direito, exercida para, entre outras finalidades, para preservação da incolumidade das pessoas.

Entretanto, na prática ainda estamos muito longe de alcançar a visão de um Estado de bem-estar estabelecida na constituição. No caso da segurança, o reconhecido problema não é só a falta de segurança e o nível de violência que afetam toda a sociedade brasileira. Temos desigualdades estruturais em relação à segurança pública que, em geral, são deixadas de fora da agenda, e muitas vezes negadas. Nesta seção, buscar-se-á arrolar evidências destas desigualdades de classe, de raça, de gênero e etária.

As desigualdades em relação à classe vão da polícia à prisão. O serviço policial prestado nas áreas mais ricas das cidades, em geral, presente e contínuo, é bem diferente da ação policial realizada nos bairros pobres, muitas vezes, ausente e só realizado por incursões para perseguir criminosos. Na distribuição espacial de efetivos policiais, por exemplo, apesar da falta de transparência das corporações sobre isso, levantamento recente sobre a cidade de São Paulo mostrou que o efetivo policial tende a ser concentrado nas áreas mais ricas (RIBEIRO, 2016). Por sua vez, no Rio de Janeiro, se vê claramente exemplo de como a atuação policial via incursões pode prejudicar populações mais pobres e negras, provocando mortes, feridos e prejudicando o acesso aos serviços sociais:

No Complexo da Maré, conjunto de favelas localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro, 41 operações policiais foram realizadas em 2017; em média, uma operação a cada nove dias. Nesse mesmo ano, os confrontos armados vitimaram 42 pessoas na Maré e deixaram mais 57 feridos; ao todo, foram 45 dias sem atividades nos postos de saúde da região e 35 dias em que as aulas foram suspensas. (TELES, AROUCA & SANTIAGO, 2018, p. 109)

A ausência de um policiamento e de resposta do sistema de justiça também permite o controle de territórios em geral pobres por traficantes, membros de facções criminosas e milicianos⁴ que submetem os moradores pobres. Cano e Duarte (2014) indicam que o próprio controle social autoritário sobre os pobres favorece a proliferação das milícias:

⁴ Atualmente, há notícias sobre traficantes e milicianos trabalhando em parceria. Ver em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-do-rio/milicianos-trafficantes-ja-se-uniram-em-180-locais-no-rio-rv1-1-24007767.html>>. Acesso em: 26 dez. 2019.

De forma geral, o controle social autoritário e ilegal que existe secularmente em espaços populares de diversas regiões do país é cenário no qual crescem as milícias e outros grupos criminosos, como os grupos de extermínio. (p. 333)

No caso da prisão, a desigualdade começa escrita na própria lei e vai até seus resultados. Conforme há muitos anos aponta Kant de Lima (1999), certas autoridades, corporações e estratos sociais recebem tratamento diferenciado numa prisão provisória especial: ministros de Estado, governadores, membros do Congresso e das Assembleias estaduais, oficiais das Forças Armadas e militares dos Estados, magistrados, ministros de confissão religiosas, ministros do TCU e policiais civis. Além destes, um dos tipos indica a desigualdade de classe mais claramente. Dentre os tipos beneficiados pela prisão especial está o das pessoas com ensino superior completo, status em geral não alcançado pelo grupo mais pobre, apesar das mudanças recentes no acesso à educação superior. Abrindo um parêntesis, podemos perguntar inclusive se as péssimas condições vividas pela grande maioria dos presos provisórios seriam mantidas se estas categorias e corporações fossem submetidas às mesmas condições?

A desigualdade legal também se nota no tratamento diferenciado, por exemplo, para os crimes de sonegação previdenciária e de furto, mesmo ambos resultando em um recurso que foi ilegalmente subtraído:

Enquanto temos no Brasil, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) (BRASIL, 2017), 37.155 presos por furtos simples, não se encontra nenhum preso por sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A). A explicação para isso não está na falta de sonegação, pois temos 15,1 milhões de empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, mas certamente, entre outros motivos, no fato de que a punição pode ser extinta se o agente declara e confessa as contribuições e presta as informações devidas antes do início da ação fiscal. (FERREIRA, NATALINO & SANTOS, 2019, p. 573)⁵

Como se pode ver, o antigo termo das classes perigosas parece ainda identificar um dos grupos sociais majoritários frente ao qual o Brasil utiliza seletivamente seu sistema de justiça criminal.

⁵ Cabe ressaltar que não se advoga aqui a utilização das prisões para sonegação previdenciária, mas se alerta para a desigualdade provocada por esta opção.

A falta de policiamento (cidadão) e a existência de um policiamento autoritário, voltado para ilegalidade de bens, nos termos foucaultianos, resultam na maior vitimização dos pobres, o que se vê nos dados de homicídios. Pessoas com mais de 25 anos de idade e 12 anos ou mais de estudo⁶ representam apenas 3,8% das vítimas de homicídio nessa faixa etária (Ministério da Saúde, s/d), ou seja, 96,2% dos homicídios a partir desta faixa etária estão na metade da população com menos de 12 anos de estudo, que corresponde em geral, a parcela mais pobre da população.

Mesmo o roubo vitimiza mais os mais pobres. Sendo o roubo um crime contra a propriedade é de se esperar que afete pessoas com mais bens. Isto apareceu na pesquisa de vitimização do IBGE de 2009 (IBGE, 2010), que mostra que 24,5% das pessoas de 10 anos ou mais de idade e com 2 (dois) ou mais salários mínimos de renda per capita foram vítimas de roubo num período de ano. No entanto, a proporção foi ainda maior entre aqueles com renda de meio a um salário mínimo (25,4%) e afetou até aqueles do grupo sem rendimentos e menos de um quarto de salário mínimo (6,1%).

Por sua vez, a desigualdade racial se manifesta na seletividade do sistema de justiça criminal e no racismo institucional⁷. Conforme os dados apresentados no quadro a seguir, o racismo institucional começa na porta de entrada no sistema de justiça criminal: mesmo entre as pessoas abordadas em ação policial, os pretos e pardos são mais revistados que os brancos; os negros tendem a ser mais alvo de prisões em flagrantes e das mortes por intervenção policial. Os negros recebem menos concessões da justiça criminal, como se vê pelos dados de liberdade provisória. Também são mais condenados e nos casos de tráficos de drogas têm menor probabilidade de ter o caso reclassificado de tráfico para uso. Por fim, os negros têm uma taxa de aprisionamento maior que a dos brancos.

⁶ Na falta da variável de renda nos dados de homicídio, pode-se utilizar a escolaridade como *proxy*. Segundo a PNAD 2017 (IBGE, 2018), 46,1% das pessoas com mais de 25 anos tinham ensino médio completo. De forma geral, este grupo representa a metade mais rica da população.

⁷ “O racismo deve ser considerado em virtude das consequências negativas da ação. Assim, mesmo que os atores de uma instituição não sejam racistas ou que não tenham intenções de cometer práticas racistas, a consequência das ações é o que contará na caracterização”. (BARROS, p. 137)

Quadro 1: Desigualdade entre negros e brancos na segurança pública

Indicador/Cor/raça	Negros	Branços
Proporção das pessoas que foram revistadas pela polícia na última experiência de abordagem na cidade do Rio de Janeiro (RAMOS e MUSUMECI, 2004)	Pretos – 55,0%; Pardos – 38,8%	32,6%
Proporção de presos em flagrante por crimes violentos sentenciados em primeira instância em 1990 na cidade de São Paulo (ADORNO, 1996)	58,1%	46,0%
Taxa de mortos por intervenção legal por 1 milhão de habitantes em 2017 (elaboração própria a partir de MS, s/d e IBGE, s/d).	12,5	4,4
Proporção de réus respondendo em liberdade por crimes violentos sentenciados em primeira instância em 1990 na cidade de São Paulo (ADORNO, 1996)	15,5%	27%
Proporção de réus condenados por crimes violentos sentenciados em primeira instância em 1990 na cidade de São Paulo (ADORNO, 1996)	68,8%	59,4%
Proporção de réus condenados por crimes violentos e quando a vítima é branca, em casos sentenciados em primeira instância em 1990 na cidade de São Paulo (ADORNO, 1996)	57,8%	42,2%
Proporção de julgados por tráfico com até 25 gramas de maconha que foram reclassificados como usuários (DOMENICI e BARCELOS, 2019)	15%	38%
Taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes, junho de 2017 (elaboração própria a partir de DEPEN, s/d, IBGE, s/d.)	306	217
Homicídios por 100 mil habitantes em 2017 (CERQUEIRA et al., 2019)	44,1	16,0 (não negros)
Proporção de pessoas vítimas de agressão no último ano em que na última agressão o ator era policial ou segurança privada em 2009 (IBGE e CNJ, 2010)	5,0%	3,7%

Fonte: Elaboração própria a partir das fontes indicadas.

O racismo institucional resulta em maior vitimização. Em relação à garantia ao direito à vida, a taxa de homicídios de negros é 2,8 vezes maior que a de brancos. Os mesmos resultados são encontrados na violência cometida por agentes de Estado – a taxa de mortos por intervenção legal de negros é 2,8 vezes maior que a de brancos – e por agentes de segurança em geral – os negros são 35% mais agredidos por policiais ou segurança privada.

No mundo recente das redes sociais, negros indicam claramente como o racismo institucional no controle social criminal afeta fundamentalmente suas vidas. Uma pergunta lançada no Twitter em novembro de 2019, “Se o racismo acabasse hoje, o que você faria?”, provocou respostas como: “Ficaria tranquilo

ao ver um carro de polícia”, “Correria na rua com tranquilidade” e “Ia começar a usar o capuz do casaco”.

Voltando aos termos de Marshall, podemos perguntar: quando os pobres e os negros terão o “direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. (1967, p. 63)

O terceiro tipo de desigualdade estrutural é a de gênero. Antes de mais nada, é preciso deixar claro que a questão de gênero se conecta com a segurança pública por diferentes fenômenos. No caso da violência física, por exemplo, enquanto homens são a grande maioria das vítimas de homicídio⁸, as mulheres são quase a totalidade das vítimas de estupro⁹ e são assassinadas em homicídios por sua condição de gênero¹⁰. Também a LGBTfobia é responsável por centenas de homicídios no Brasil anualmente (MICHELS, MOTT e PAULINHO, s/d).

De um lado, a criminalização afeta desigualmente homens e mulheres. O mundo do crime parece ser um dos principais bastiões da sociedade patriarcal. Nas facções, quadrilhas e milícias, a presença das mulheres pode ser mais rara que na representação política, nos altos cargos do executivo, nas empresas, nas forças armadas e nas polícias. O que parece se refletir nos números de homens vítimas de homicídio e de presos¹¹.

De outro lado, a mulher sofre dos efeitos de uma sociedade ainda dominada pelos homens. Um dos campos do domínio masculino sobre o corpo da mulher se dá em relação aos direitos reprodutivos. Como a interrupção da gravidez é criminalizada no Brasil, estima-se que mil mulheres morram todos os anos por aborto induzido (REPRESENTANTES..., 2018). A criminalização tem seus efeitos limitados pela resistência das mulheres, segundo a

⁸ Em 2017, no Brasil, os homens foram 91,8% das vítimas de homicídio (elaborado a partir de MS, s/d)

⁹ Foram registrados 66.041 casos de estupro em 2018 (FBSP, 2019), e casos só com vítimas mulheres foram 53.726, mas pode-se afirmar que o problema se dimensiona em centenas de milhares.

¹⁰ Os feminicídios, homicídios por violência doméstica e familiar ou menosprezo à condição da mulher alcançaram 1.208 casos registrados em 2018 (FBSP, 2019).

¹¹ De novo, aqui cabe lembrar que não é possível afirmar que os homens sejam naturalmente mais propensos a cometer desvios em geral. Faltam-nos empíricos para verificar se as mulheres, excluindo-se os crimes, são mais respeitadoras da lei que os homens.

pesquisa nacional do aborto, em 2016, uma em cada cinco mulheres aos 40 anos, já realizou ao menos um aborto (DINIZ, MEDEIROS, MADEIRO, 2017). Há aqui uma grande contradição da República brasileira, pois, embora o estado seja laico, a vida esteja legalmente definida como iniciando após o parto e a interrupção da gravidez seja permitida em casos de estupro, risco de morte para a mulher e anencefalia, o aborto ainda não é descriminalizado nos demais casos.

O machismo institucional do sistema de justiça criminal enfraquece a sua atuação frente a violência contra a mulher. O trecho abaixo indica claramente o machismo institucional encontrado na fala de uma promotora que atua na área de violência doméstica e familiar contra a mulher, que responsabiliza a mulher pela vitimização:

Com relação ao machismo em relações duradouras, também é uma minoria. A maioria tem um relacionamento breve, esporádico, nem namoravam e já foram morar junto. O que existem são as questões sociais de droga, pobreza e álcool. Nós ainda estamos em dúvida e precisamos entender se aqui em [nome do município] é questão de gênero ou se é questão social. Quando o [núcleo especializado da Defensoria] realizou um evento sobre violência doméstica, eu coloquei isso e não foi bem aceito, mas acho que porque nós não estávamos entre pessoas técnicas no assunto. Ela colocou o cara para morar dentro da casa dela, ela colocou os filhos do cara para morar na casa. Um homem que conheceu há quinze dias, reincidente em violência doméstica e usuário de drogas. Os riscos de ela sofrer agressão são enormes! Então, não acho que seja questão de gênero. É uma questão do perigo em que a própria mulher se colocou. Essas são as relações daqui, as mulheres ficam se colocando nessas situações. Não tem namoro, não se conhecem e se juntam; não tem como dar certo. Essa é minha grande dificuldade, elas acharem que é normal morar com qualquer um (Promotora). (IPEA, CNJ, 2019, p. 76)¹²

A quarta desigualdade é transitória, é a etária. A seletividade policial, por exemplo, se dá com o homem negro pobre, mas, sobretudo quando jovem. Pesquisa já citada do CESEC (2004) apurou que metade dos jovens de 15 a 24 anos

¹² Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/190830_rel_poder_judic_no_enfren_a_viol_domest_familiar_contra_as_mulheres.pdf>.

foram revistados quando parados pela polícia, o que caiu para 25% no grupo de 40 a 65 anos. Isso ajuda a explicar porque no sistema carcerário a maioria dos presos são jovens. Em junho de 2017, mais da metade (54%) dos presos eram jovens de 18 a 29 anos¹³. Também ajuda a explicar porque os jovens são as principais vítimas de homicídios. Enquanto a taxa de homicídios geral do Brasil é 31,6, entre os jovens, de 15 a 29 anos, ela chega a 69,9 por 100 mil habitantes (CERQUEIRA et al., 2019a)¹⁴.

Deve-se reconhecer que há investimento do Brasil nos jovens, seja no ensino médio, nas escolas técnicas ou nas universidades, mas para os jovens pobres, com acesso dificultado às universidades e sofrendo o que Baratta chamou seleção e marginalização no sistema escolar¹⁵, resta, em geral, empregos informais, desocupação, prisão, quando não a morte. No terceiro trimestre de 2019, 70,2% dos jovens de 18 a 24 anos participavam do mercado de trabalho, mas destes, um quarto (25,7%) encontravam-se desempregados (IBGE, 2019).

Leal, baseado em Baratta, ao discutir a juventude como base de sustentação da legitimidade do sistema, aponta diferentes aspectos pelos quais o que aqui chamamos de desigualdade estrutural se manifesta:

1. Do bem e do mal: entendimento a partir do qual o delito e autor são um problema para a sociedade e a juventude encarada como problema criminal. Ela corporifica o mal e a sociedade fica incumbida da função de moralização, tutela e controle dela;
2. Culpabilidade: manifesta-se como o entendimento de que a ação contrária aos interesses do sistema, como os delitos contra o patrimônio, formação de gangues de rua, pichação e envolvimento com entorpecentes manifestam uma contrarie-

¹³ Este indicador não considera que parte dos presos idosos iniciaram o cumprimento de pena ainda jovens e/ou já estiveram presos por outro crime ainda na sua juventude.

¹⁴ Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>.

¹⁵ “A distribuição das sanções positivas (acesso aos níveis relativamente mais elevados de instrução) é inversamente proporcional à consistência numérica dos estratos sociais, e [...], correspondentemente, as sanções negativas (repetição de anos, desclassificação, inserção em escolas especiais) aumentam de modo desproporcionjal quando se desce aos níveis inferiores da escala social, com elevadíssimos percentuais no caso de jovens provenientes de zonas de marginalização social (slums, negros, trabalhadores estrangeiros)” (BARATTA, 1999, p. 172).

dade ideológica ou uma afronta direta e racional ao sistema em si. Fazem do jovem um antagonista que deve receber intervenção sociopenal para restauração da estrutura moral;

3. Finalidade ou prevenção: aponta a finalidade e prevenção das medidas intervenção como prevenção geral (dissuasão) e prevenção especial (reinserção). Em relação à juventude, embora assumam outras denominações como socioeducação, reveste-se das mesmas finalidades que seria proteger a sociedade de indivíduos construídos como perigosos para o todo social;

4. Igualdade, interesse social e delito natural: postulando-se que a lei penal, [...] seja igual para todos em sua criação e aplicação, permite a legitimação do sistema a partir de um suposto tratamento igualitário. Entretanto, verifica-se a existência de profunda seletividade, tanto da criação da lei e a tipificação, que só atinge alguns grupos ou protegem alguns bens. Por exemplo, no caso das drogas, apenas algumas substâncias são escolhidas para fazerem parte do rol de proibição. Também, o contingente de jovens sobre os quais recaem esses comandos demonstra a seletividade, que é pautada por um elemento de cor e classe social. (LEAL, 2017, p. 195-196)

A estas desigualdades estruturais um Estado de bem-estar social tem que se contrapor no Brasil, e limites e possibilidades disso serão tratados na seção seguinte.

Possibilidades e limites de reforma da política criminal

Um Estado de bem-estar social tem que não só garantir a segurança das pessoas como enfrentar as desigualdades estruturais apontadas acima. Conforme os valores de solidariedade e igualdade deste modelo de Estado o enfrentamento ao problema da violência começa com a política social.

A política social pode ter um grande impacto na prevenção da violência. Estudos recentes de Cerqueira encontraram efeitos preventivos do emprego e da frequência escolar na incidência de homicídios (FERREIRA & MARCIAL, 2015). Também uma revisão sistemática recente sobre fatores de risco para comportamentos antissociais de crianças e adolescentes, apontou que baixo autocontrole, hiperatividade e busca de sensações como associados a estes comportamentos (MURRAY et al., 2018). A mesma revisão indica um estudo

brasileiro que apontou que as violências entre avós, entre pais, entre irmãos, a agressão verbal de pais e mães contra as crianças e a violência escolar estão associados a comportamentos agressivos (ataques e ameaças), roubos e fugas (Assis et al., 2013). Assim, defende-se que políticas sociais, como as que resultem em redução do desemprego, aumento da frequência escolar, melhoria da qualidade dos serviços de creches (e cobertura), das escolas e o atendimento à saúde podem melhorar não só as condições de vida das famílias como ter efeito preventivo na violência.

Além disso, é necessário haver uma mudança de olhar sobre os pobres. As favelas não podem ser alvos de incursões policiais, mas sim, contar com presença policial constante tanto quanto as áreas mais ricas das cidades, coibindo o domínio tirânico de quadrilhas e milícias. Os moradores de favelas e bairros pobres não podem ser tratados como suspeitos, mas sim como cidadãos e usuários do serviço público. Os jovens pobres circulando nas áreas ricas, ao invés de serem alvo das abordagens policiais, deveriam estar tendo respeitados seus direitos à cidade e de ir e vir. Os “gatos” nas redes de água e luz nas favelas e bairros pobres deveriam ser um problema alvo das políticas de acesso a estes serviços, e não do sistema de justiça criminal.

Um terceiro ponto é acabar com a criminalização que produz a morte. Neste sentido, é preciso repensar o controle social, que pode ser entendido como os mecanismos sociais de conformação dos comportamentos e de tratamentos dos desvios. Temos a possibilidade de realizar um debate social sobre dois comportamentos considerados desviantes: o uso de drogas ilícitas e a interrupção voluntária da gravidez. Em ambos os casos, vivemos uma hipocrisia social. No primeiro caso, enquanto a maconha é proibida, o álcool, droga tão ou mais prejudicial à saúde, não é. No segundo, o Estado está pronto para punir a mulher que aborte, mas falha em prevenir a gravidez não planejada ou no apoio a mulher que mantém a gravidez não planejada.

O debate sobre drogas é difícil, pois as drogas ilícitas são demonizadas no Brasil como responsáveis por homicídios e roubos, pela destruição de usuários e suas famílias etc. Não se trata de negar os efeitos das drogas na saúde dos indivíduos, dos impactos do tráfico de drogas na criminalidade e nos homicídios e nem a existência dos usuários problemáticos. Mas é preciso reconhecer que todas as drogas têm usuários sociais ou produtivos e que a estigmatização

e o controle criminal têm contribuído para manter a falida política de guerra a drogas, que tem resultado em mortes e prisões de jovens negros pobres, bem como dificultado políticas de redução de danos para os necessitados.

A interrupção voluntária da gravidez é outro desvio que precisa ser discutido. Num país em que 20% das mulheres já fizeram aborto e mil delas morrem todos os anos, a criminalização precisa ser extinta. Não há quem defenda a interrupção voluntária da gravidez como prática indicada para o planejamento familiar, mas criminalizar tal prática, como se vê, tem levado à morte de milhares de mulheres. Além disso, a educação sexual dos adolescentes e o uso dos métodos contraceptivos podem contribuir tanto para o planejamento familiar como para a redução da interrupção voluntária da gravidez.

O quarto ponto é reconhecer que por mais que se possa reformar o sistema de justiça criminal, atacando o racismo institucional e suas seletividades, tem que se buscar formas de lidar com a criminalidade sem a utilização do sistema de justiça criminal que tende a ser seletivo. Neste sentido, no planejamento das políticas de segurança pública é necessária adotar uma atitude de inovação avaliando caso a caso o que pode ser melhor enfrentado sem o uso deste sistema. Por exemplo: pode ser desenvolvida alguma mudança regulatória ou tecnológica que pode extinguir ou enfraquecer o mercado ilícito de celulares, o descaminho de cigarros, a pirataria? Como tornar impossível a retirada de dinheiro com a explosão de caixas eletrônicos? Como prevenir abusos no uso da força e crimes cometidos por agentes de segurança? Que intervenções por meio de políticas educacionais e culturais podem ser feitas para a prevenção do estupro, do racismo e do feminicídio?

Quinto ponto, o Estado precisa se tornar mais efetivo nos desvios cometidos pelas classes abastadas ou corporações. O enfrentamento à sonegação fiscal, corrupção, infrações trabalhistas, de um lado, abuso de autoridade, execuções sumárias e torturas, de outro, precisa ser tão importante quanto à persecução penal ao roubo ou homicídio.

Há que se reconhecer os limites. Não é possível retirar de cena o sistema de justiça criminal, ao menos por enquanto. Afinal, o que fazer em relação ao roubo, estupro, homicídio e as milícias? Não parece que tais comportamentos possam, na nossa sociedade, receber o perdão da maioria das vítimas e familiares, mesmo que haja alguma compensação e que a responsabilização seja,

em geral, considerada suficiente. Além disso, mesmo com políticas preventivas fora do sistema de justiça criminal que sejam bem sucedidas, tais crimes, mesmo que em menor número, deverão continuar ocorrendo. Por fim, os serviços públicos de segurança, investigação e promoção da ação penal ainda podem desonerar os cidadãos de pagarem privadamente por eles ou de terem que enfrentar indivíduos ou grupos poderosos.

Outro limite é em relação à prisão. É possível pensar em medidas alternativas preventivas, como justiça restaurativa, multas ou vigilância de indiciados, réus e condenados (como por meio de tornezeleiras eletrônicas). Mas ainda é difícil pensar para além das prisões. As prisões, no futuro e com avanços tecnológicos, poderiam ser extintas e substituídas por um sistema de vigilância poderoso capaz de coibir estupro, roubo e homicídio. Mas, provavelmente, tal sistema seria invasivo para todos e estigmatizante para os condenados, colocaria em risco as próprias liberdades e viria com novas possibilidades de ser burlado e com o problema de controlar as autoridades responsáveis por este sistema.

Há também o limite dos recursos. Por mais que possam ser feitas reformas tributárias que aumentem a capacidade do Estado de promover políticas sociais e de segurança pública, por mais que possam ser legalizados e tributados mercados hoje ilegais, como os de drogas e de jogos de azar, trazendo receitas e reduzindo despesas, um policiamento comunitário ou de proximidade universalizado, uma repressão mais qualificada e prisões mais humanas dependem de um dispêndio vultuoso de recursos, num país com déficit em várias outras áreas, como educação e saúde.

Por fim, um último limite é a própria possibilidade política de aprovar uma agenda de reforma na segurança pública. Atualmente, a maioria da população é contra as medidas como descriminalização do tráfico de drogas¹⁶ e do aborto. E o apoio a tais agendas e a um maior controle do uso da força pelas polícias ou melhoria das condições das prisões é atacada por políticos e lideranças conservadoras ou reacionárias atuantes em grupos religiosos, corporações do sistema de justiça criminal, no Congresso Nacional e nos governos.

¹⁶ Pesquisa aponta que apenas 24% dos brasileiros apoiam o uso recreativo da cannabis (Brasileiros..., 2019).

Considerações finais

A segurança pública não precisa ser área de política pública que os políticos de esquerda tenham que fugir ou em que tenham que substituir a defesa dos direitos humanos pelo apoio a agenda populista de criminalização, aumento de pena e polícia violenta que tende atualmente a agradar boa parte do eleitorado.

No entanto, para vencer eleições e atuar em prol de uma política de segurança pública alicerçada em valores do Estado de bem-estar social, além de enfrentar a guerra da comunicação no mundo das redes sociais e *fake news*, é preciso denunciar a desigualdade da política criminal, construir conhecimento, planos, políticas e programas para enfrentar o problema da violência e conseguir convencer a maioria da população de que a reforma da política criminal lhe será benéfica; sem o que os governos de esquerda continuarão mantendo o *status quo* nesta área ou aprofundando as desigualdades.

Referências

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparada. *Estudos Históricos*, n. 18, 1996. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down179.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- ASSIS, S. et al. Family schoolandcommunityviolenceandproblembehavior in childhood: resultsfrom a longitudinal study in Brazil. *Paediatrics Today* 2013; 9(1): 36-48. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/35951/2/ve_Assis_Simone_et_al_INI_2013.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- BARATTA, A. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- BRASILEIROS aceita menos a legalização da Cannabis que a média mundial. CBDB – *Cannabidiol Brasil*, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://cbdb.com.br/cannabis-medicinal/cultura/brasileiros-aceitam-menos-a-legalizacao-da-cannabis-que-media-mundial/>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- CANO, I., DUARTE, T. *Milícias*. In: LIMA, R., RATTON, J., AZEVEDO, R. (org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2014.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CERQUEIRA, D. et al. *Atlas da violência – 2019*. Rio de Janeiro: IPEA; São Paulo: FBSP, 2017. 68 p. TEXTO INTEGRAL. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- DEPEN. SISDEPEN, INFOPEN, Bases de Dados. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/bases-de-dados/bases-de-dados>. Acesso em: 26 dez. 2019.

- DINIZ, D., MEDEIROS, M., MADEIRO, A. Pesquisa Nacional de Aborto 2016. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (2), p. 653-660, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0653.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- DOMENICI, T., BARCELOS, I. Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo. *Pública*, 6 mai. 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/05/negros-sao-mais-condenados-por-trafico-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- E se o racismo acabasse hoje? Respostas provam que preconceito é estrutural. *Universa*. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/11/30/e-se-o-racismo-acabasse-hoje-respostas-provam-que-preconceito-e-estrutural.htm>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança pública 2019*. São Paulo, 2019. http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- FERREIRA, H., NATALINO, M., SANTOS, M. *Produção e reprodução de desigualdades pela política criminal*. In: PIRES, R. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743. Acesso em: 26 dez. 2019.
- _____ et al. *Relatório O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*. CNJ/IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/190830_rel_poder_judic_no_enfren_a_viol_domest_familiar_contra_as_mulheres.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- _____, MARCIAL, E. *Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%Aancia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- _____, FONTOURA, N. *Sistema de justiça criminal: Quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*. Brasília: IPEA, 2008 (TD 1330). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1330.pdf. Acesso em: 2 fev. 2020.
- GARLAND, D. *The Welfare State: a very short introduction*. Oxford University Press, 2016.
- _____. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Terceiro Trimestre de 2019. Indicadores IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_3tri.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- _____. *PNAD Contínua: Educação 2017*, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.] c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 31 jul 2019.
- _____. *PNAD Contínua 2012-2017: Características gerais dos moradores*. s/d. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=20915&t=resultados>. Acesso em: 26 dez. 2019.

- _____, CNJ. *Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- IPEA, CNJ. *Relatório: O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*. CNJ/IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/190830_rel_poder_judic_no_enfren_a_viol_domest_familiar_contra_as_mulheres.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- LEAL, J. Guerra às drogas e criminalização da juventude: Da ilegalidade do entorpecimento à funcionalidade do anesestesiamento. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol n. 2. mai-ago 2018, Rio de Janeiro, p. 191-211. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/10888>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- LIMA, R. K. de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. Curitiba, *Revista de Sociologia e Política* n. 13: 23-38, nov. 1999.
- MARSHALL, T. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MS – Ministério da Saúde. Datasus. s/d Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defotm.exe?sim/cnv/obt10br.def>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- MICHELS, E., MOTT, L., PAULINHO. *Mortes violentas de Lgbt+ no Brasil: relatório 2018. Grupo Gay da Bahia*, s/d. Disponível em: <https://tribunahoje.com/wp-content/uploads/2019/01/Popula%C3%A7%C3%A3o-LGBT-morta-no-Brasil-relat%C3%B3rio-GGB-2018.pdf?x69597>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- MURRAY, J. et al. Riskfactors for antisocial in lowandmiddle-income countries: a systematicreviewof longitudinal studies. *Crime Justice*, 47 (1): 255-364, 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6176906/>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- RAMOS, S., Musumeci, L. “Elemento suspeito”. Abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. *Boletim segurança e cidadania*, ano 03, n. 08, dezembro de 2004. Rio de Janeiro, CeSeC. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/boletim08.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- REGONI, G. Estado do bem-estar. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. UnB, 2004. (Verbete).
- RIBEIRO, B. Bairros com mais violência em SP têm menos PMs cuidar de cada crime. *O Estado de São Paulo*, 27 jun. 2016. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2016/06/27/bairros-com-mais-violencia-em-sp-tem-menos-pms-para-cuidar-de-cada-crime/>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- STF. Representantes do Ministério da Saúde apresentam impacto do aborto no Brasil. *Notícias STF*, 3 ago. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=385629>. Acesso em: 26 dez. 2019.
- TELLES, A., AROUCA, L., SANTIAGO, R. Do #VIDASNASFAVELASIMPORTAM ao #NÓSPORNÓS: a juventude periférica no centro do debate sobre política de drogas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 18. IPEA, dez. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8886/1/bapi_18_cap_12.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.
- WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- VIANA, M. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. Enap, 2002. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fArtigoCopped.pdf>. Acesso em: 02/02/2020.

Este livro reúne artigos de um conjunto de professores, pesquisadores e técnicos das diversas áreas de conhecimento e com abordagens multidisciplinares, muitos dos quais participaram da formulação, implementação e gestão de políticas públicas.

Formam um conjunto valioso, uma contribuição crítica, norteada pela identificação dos limites, possibilidades e desafios de um Estado social no Brasil no século XXI.

