

02

REVISTA

Nº2_Julho_2015
ISSN 2358-9841

Politika



Trinta anos de redemocratização



HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform

Fundação João Mangabeira



REVISTA

PolitiKa

Organização

Fundação João Mangabeira



Colaboração



HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform

REVISTA POLITIKA

CONSELHO EDITORIAL

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

DIRETOR RESPONSÁVEL

Renato Casagrande

EDITOR

César Benjamin

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Marcia H. G. Rollemberg

JORNALISTA RESPONSÁVEL

Frédi Vasconcelos

REVISÃO

Tereza da Rocha
Handerson Siqueira

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Traço Design

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

R454 Revista Politika = Journal Politika / Fundação João Mangabeira.
– N. 2 (2015) – Rio de Janeiro, 2015.
Semestral.
Edição bilingue.
ISSN 2358-9841

1. Política – Periódicos. 2. Políticas públicas – Periódicos. I
Journal Politika

CDU 32(05)

CDD 320

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Tiragem Português: 2.000

Tiragem Inglês: 1.000

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

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

HUMBOLDT-VIADRINA GOVERNANCE PLATFORM

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

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

DIRETORIA EXECUTIVA

PRESIDENTE

Renato Casagrande

DIRETOR ADMINISTRATIVO

Milton Coelho da Silva Neto

DIRETOR DE CURSOS

Vivaldo Vieira Barbosa

DIRETOR FINANCEIRO

Renato Xavier Thiebaut

DIRETOR DE ASSESSORIA

Jocelino Francisco de Menezes

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares

PRESIDENTE

Carlos Siqueira

Luiza Erundina de Sousa

Serafim Corrêa

Dalvino Troccoli Franca

Kátia Born

Álvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais

Paulo Afonso Bracarense

Manoel Alexandre

Bruno da Mata

James Lewis

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco Cortez

Gabriel Gelpke

Joilson Cardoso

CONSELHO CURADOR (SUPLENTE)

Jairon Alcir do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José Antão de Carvalho

CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

CONSELHO FISCAL (SUPLENTE)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

DIRETORIA EXECUTIVA

Márcia H. G. Rollemberg

COORDENAÇÃO DA ESCOLA

JOÃO MANGABEIRA

Adriano Sandri

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Handerson Siqueira

sumário

4 editorial
Renato Casagrande

6 democracia
VISÃO PANORÂMICA DE TRINTA ANOS DE DEMOCRACIA NO BRASIL
Carlos Siqueira

16 economia
A EVOLUÇÃO DO REGIME DE POLÍTICA MACROECONÔMICA NO BRASIL (1999-2014)
José Luis Oreiro

34 política social
A FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL
Lena Lavinas

52 questão agrária
O CAMPO BRASILEIRO: A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E AS TRANSFORMAÇÕES DA VIDA ECONÔMICA
Zander Navarro

68 questão urbana
DA CIDADE TOTALITÁRIA À CIDADE NEOLIBERAL
Carlos Vainer

86 política
O REGIME DEMOCRÁTICO-BUROCRÁTICO BRASILEIRO
Júlio Aurélio Vianna Lopes

98 sociedade
UMA CERTA IDEIA DE BRASIL
César Benjamin

106 informação
O CONTEXTO IMPORTA: O PAPEL DAS TICS NO APOIO À DEMOCRACIA NO HEMISFÉRIO SUL
Rüdiger Schwarz

112 países africanos
TIC E GOVERNANÇA NA ÁFRICA ORIENTAL
Varyanne Sika

120 entrevista
DEMOCRACIA, RELIGIÃO E ECONOMIA NA AMÉRICA LATINA
Manfred Nitsch

Trinta anos de democracia em busca da liberdade plena



Renato Casagrande

Presidente da Fundação
João Mangabeira

Em 1985, depois de vinte anos vivendo em regime de exceção – imposto ao país por uma ditadura militar – e sem liberdade de expressão, os brasileiros desafiaram o autoritarismo para reconstruir as instituições públicas e consolidar uma democracia moderna. Para compreender o que aconteceu nas últimas três décadas, desde o início da redemocratização até a atualidade, nesta segunda edição da revista *Politika* reunimos entrevistas e análises de autores nacionais e estrangeiros, que examinam de maneira bem fundamentada essa caminhada de lutas e de conquistas que nos permite seguir construindo um novo Brasil.

Politika é uma iniciativa conjunta da Fundação João Mangabeira e da Universidade Humboldt, da Alemanha, lançada em dezembro de 2014 e publicada em português e em inglês. Ao reunir intelectuais brasileiros e alemães – e, nesta edição, também uma intelectual africana –, dialoga sobre importantes questões contemporâneas, com um olhar ampliado.

No início da década de 1980, a crise econômica, decorrente do choque dos juros no sistema internacional, somou-se aos gigantescos movimentos populares pelas “Diretas Já”, tornando inviável a continuidade do regime militar. Foi um processo de opressão e de resistência, que experimentou derrotas e vitórias, mas levou, finalmente, à eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, em janeiro de 1985 – nosso primeiro presidente civil

desde 1964. Nem mesmo sua intempestiva morte, em abril daquele ano, interrompeu o impulso da redemocratização, que teve outro grande marco com a convocação da quinta Assembleia Constituinte da nossa história. Com alegria e otimismo, o Brasil escreveu a Constituição Cidadã e deu início à Nova República.

Trinta anos se passaram desde a eleição de Tancredo. O que ocorreu com o país? Onde avançamos? Onde erramos? Que novos caminhos precisamos trilhar? Para responder a essas perguntas, com múltiplos enfoques, *Politika* convidou um grupo multidisciplinar de estudiosos com o objetivo de contribuir para essa reflexão de interesse nacional, mas significativa também para o conjunto das sociedades democráticas.

Carlos Siqueira, presidente nacional do PSB, apresenta um balanço abrangente das conquistas do povo brasileiro nas últimas décadas. Lembra que na democracia conseguimos superar a crise inflacionária, criar o Sistema Único de Saúde, universalizar o acesso à educação básica, instituir o seguro-desemprego e iniciar vigorosas políticas de transferência de renda. Durante muito tempo, nenhum desses avanços foi apropriado por um partido político, pois todos nasceram e se afirmaram como políticas de Estado e não, simplesmente, de governo. No entanto, experimentamos um retrocesso nos últimos anos: o Bolsa Família, nunca institucionalizado como

programa de Estado, tem sido usado para renovar e ampliar a política clientelista que marcou negativamente a história do Brasil. Siqueira destaca outras insuficiências do nosso período democrático e conclui:

“A solução para a crise em que se encontra o Brasil não está no gerencialismo, esteja ele à direita ou à esquerda, mas na qualificação da atividade política, a quem cabe, de forma insubstituível, definir estratégias, prioridades e recursos para levar à prática um projeto nacional de desenvolvimento sustentável e integral.”

José Luís Oreiro analisa a evolução dos três regimes de política macroeconômica que estiveram em vigor no Brasil nos últimos quinze anos: o “tripé macroeconômico”, o que ele denomina de “desenvolvimentismo inconsistente” e, finalmente, a chamada “nova matriz macroeconômica”. Os dois últimos regimes, segundo ele, são insustentáveis, pois perseguem metas que não podem ser atingidas simultaneamente. Oreiro destaca que o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff começou com as marcas da estagnação e do desequilíbrio fiscal, que trazem a ameaça de uma crise cambial de grandes proporções. O ajuste fiscal, em curso, pode evitar esse desdobramento, mas é incapaz de restaurar a competitividade da nossa indústria de transformação, condição necessária para a retomada do crescimento. Um grande impasse continua a existir na economia brasileira.

Lena Lavinas mostra como os fundamentos do sistema de Seguridade Social instituído pela Constituição de 1988 foram profundamente alterados na primeira década de 2000, com a expansão dos programas de transferência de renda monetária diretamente às famílias, em detrimento do financiamento de bens e serviços de uso coletivo, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde. Concebida para apoiar o consumo individual, a política social recente foi capturada pelos circuitos de financeirização da economia, tornando-se um mecanismo auxiliar da expansão do crédito, dos planos de saúde privados e das escolas particulares. Em vez de impulsionar os serviços públicos, ela passou a estimular a mercantilização de todas as dimensões da vida, o que, ao fim e ao cabo, termina por aumentar os riscos e as incertezas que cercam a vida da população mais pobre. Uma reversão do ciclo econômico, como a que ocorre hoje, encontra uma população mais endividada e mais dependente de serviços privados.

Zander Navarro discute a evolução da agricultura e da questão agrária nesses trinta anos de redemocratização. Segundo ele, as dramáticas mudanças que ocorreram no campo brasileiro inviabilizaram a tradicional demanda por reforma agrária, embora esta ainda seja a principal reivindicação da maioria dos movimentos sociais de base rural. Até mesmo por questões de demografia, a questão social deslocou-se definitivamente para as cidades. Segundo ele, a luta pela posse da terra tende a tornar-se residual, com as situações de conflito concentrando-se principalmente em questões trabalhistas ou no interior das complexas cadeias produtivas que predominam na moderna agricultura brasileira.

Carlos Vainer trata da questão urbana. A redemocratização do país modificou as instituições da ditadura militar, marcadas pela excessiva centralização, e propiciou experiências participativas, seja no âmbito

federal, na primeira fase de atuação do Ministério das Cidades, seja no municipal, como o orçamento participativo implantado em Porto Alegre e depois replicado em grande número de municípios. Tais experiências perderam força. Prevalece hoje a “cidade neoliberal”, concebida como empresa que atua num ambiente concorrencial, buscando atrair capitais e eventos. Reproduzem-se e aprofundam-se, nesse contexto, os padrões sociais excludentes.

Júlio Aurélio Vianna Lopes descreve como os principais atores políticos do Brasil negociaram a transição democrática e a criação do novo ordenamento institucional do país, colocando de pé um “presidencialismo semiparlamentar” que ainda precisa ser consolidado. Nosso sistema político falha em atender reivindicações difusas – e crescentes – por mais qualidade nos serviços essenciais à vida em comum. No primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff emergiram grandes mobilizações de massas, bastante diferentes daquelas da década de 1980. Agora, tendem a predominar as reivindicações pela melhora dos serviços públicos de transporte, saúde e educação, além das denúncias e o combate à corrupção.

O artigo de fundo deste número de *Politika* é de César Benjamin, que recupera a “ideia de Brasil” que foi sendo construída no século XX, destacando cinco dos nossos grandes pensadores: Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Hollanda, Caio Prado Jr., Celso Furtado e Darcy Ribeiro. O aspecto mais preocupante da crise brasileira das últimas décadas, segundo o autor, é a perda de contato dos brasileiros com uma interpretação abrangente dos problemas e das potencialidades do país, capaz de conferir sentido à nossa existência e qualificar o nosso desenvolvimento.

O alemão Manfred Nitsch é o nosso entrevistado deste número. Professor de economia na Universidade Livre de

Berlim, conhece bem o Brasil e tem múltiplos interesses: bancos de desenvolvimento, microcrédito, sistemas de previdência, biocombustíveis, Amazônia e economia internacional, além da intervenção das igrejas na vida social e política. A entrevista, realizada por Paulo Bracarense, da Universidade Federal do Paraná, revê a trajetória desse professor alemão, desde sua infância no pós-guerra até as manifestações que tomaram conta de muitas cidades brasileiras em 2013, que ele acompanhou.

Por fim, o alemão Rüdiger Schwarz e a queniana Varyanne Sika discutem o papel das tecnologias de informação e comunicação (TICs) no aperfeiçoamento da governança democrática. Ambos reconhecem que a simples transposição de experiências entre continentes, países e até mesmo regiões não garante o êxito das iniciativas. “O contexto importa”, enfatiza Schwarz, enquanto Varyanne afirma, a partir de extensa pesquisa de campo, que os cidadãos devem ser consultados desde a fase inicial de desenvolvimento de cada projeto.

A revista *Politika* prosseguirá, na tentativa de qualificar o debate e promover o intercâmbio entre pensadores brasileiros e estrangeiros na busca comum por um Brasil mais democrático e com melhor qualidade de vida para todos. Nosso objetivo é propiciar aos interessados uma fonte de pesquisa mais densa, em contraposição a uma tendência à simplificação exagerada dos fatos, um reducionismo muitas vezes presente em várias regiões do mundo. Em um ambiente marcado por extrema polarização eleitoral, com viés de embate pessoal e sem comparação de projetos e programas, queremos contribuir para a formulação de políticas públicas efetivas e tão necessárias para transformar o Brasil num país mais moderno, justo e igualitário.

Boa leitura.

democracia



Carlos Siqueira

Advogado, presidente nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do conselho curador da Fundação João Mangabeira (FJM).



Visão panorâmica de trinta anos de democracia no Brasil

Os brasileiros têm diante de si três décadas de regime democrático, que nos aportou um enorme conjunto de conquistas, entre as quais se deve destacar em primeiro lugar a própria institucionalidade democrática, em que despontam a Constituição Cidadã de 1988 e um Estado democrático clássico, laico, com poderes que se moderam reciprocamente.

Os cidadãos têm asseguradas, inclusive por força da laicidade do Estado, a livre manifestação de opinião, com liberdade para expressar convicções ideológicas e religiosas, bem como garantias para que exercitemos nossas diferenças de gênero, etnia, orientação sexual, entre outras.

É fato, contudo, que não se vive apenas de passado. Uma vez que se tenha alcançado um determina-

do patamar de desenvolvimento social, político e cultural, apresenta-se, naturalmente, a necessidade de ir adiante. Sob esse aspecto o país não tem ido tão bem quanto o foi na construção de sua democracia. Estamos estagnados em um padrão e em possibilidades que já não satisfazem as expectativas populares.

A razão de ser dessa situação está envolvida em grande complexidade. Não é possível abordá-la em toda sua extensão no presente artigo. Mas não estaremos cometendo erro, ou simplificando exageradamente o quadro, se evocarmos dois elementos essenciais para explicar a presente condição do país.

Primeiramente há que se considerar que lutamos contra o peso de toda nossa história progressa, em que o Estado se apresenta es-



sencialmente como um instrumento imediato de poder das elites dominantes, no contexto de práticas clientelistas e patrimonialistas. Há que se ponderar que o país freou seu desenvolvimento econômico, político, social, entre outras dimensões, porque ir além requer romper com privilégios que estão longamente aninhados em nossa cultura, no modo de se fazer política, nas prioridades que vêm sendo eleitas ao longo de nossa história. Impõe-se romper com uma tradição política muito precisa e historicamente determinada, em larga medida antipopular, o que não se faz sem dificuldades e tensões.

É necessário considerar, em segundo lugar, que os arranjos hegemônicos que governaram o país no período democrático – tal-

vez com o interregno do governo Itamar Franco, a quem nem sempre se faz a devida justiça – não encarnaram verdadeiramente os princípios e expectativas da Constituição Cidadã. Ao contrário, essas forças hegemônicas têm sido elementos de resistência aos avanços preconizados por nossa Carta Magna, ainda que se vejam vencidos em vários momentos por movimentos oriundos da sociedade civil, os quais têm empurrado o país no sentido de universalizar o acesso a serviços públicos básicos, como saúde, educação, seguridade social etc.

Como demonstraremos no presente artigo, os períodos de governo do Partido dos Trabalhadores se inscrevem nessa mesma tópica, apesar de sua origem à esquerda, inicialmente pelo pouco apreço

que essa agremiação demonstrou ter pelo esforço constituinte e pelas conquistas inaugurais da era de normalidade democrática.

Vale lembrar, para fins de análise, que o PT se recusou (a) a participar do colégio eleitoral que elegeu dr. Trancredo Neves, o primeiro presidente civil pós-ditadura, (b) a assinar a Constituição Federal de 1988, seguramente a mais progressista da história republicana, (c) a compor o governo de união nacional de Itamar Franco, punindo militantes que o fizeram, como foi o caso da deputada Luiza Erundina, e, por fim, (d) a apoiar o Plano Real. Animados, talvez, por certo esquerdismo que procurava soluções mais radicais, o PT deixou passar ao largo a oportunidade de radicalizar as conquistas sociais propiciadas pe-

lo ambiente político que emerge da Constituição, cujas postulações poderiam ser consideradas o piso mínimo daquilo que todos desejamos venha a ser o Brasil, como país desenvolvido.

Nossas dificuldades atuais não se limitam apenas a essa questão genética do arranjo hegemônico atualmente no poder. Até aqui, nosso maior fracasso como país está claramente vinculado à incapacidade de promover inclusão social efetiva, condição que é produto de uma solução de compromisso, que se encontra na base da governabilidade dos últimos mandatos dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores.

De um modo sintético, mas acurado, pode-se afirmar que as políticas públicas adotadas nos últimos

anos como estratégicas para o enfrentamento da pobreza e para a inclusão social, salvo a política de aumento do salário mínimo, se reduzem a aspectos assistenciais, ou seja, são políticas limitadas para fazer face à pobreza, ainda que suficientes para apascentá-la. Aqui a solução de compromisso: serenados os ânimos no âmbito das tensões redistributivas que herdamos da ditadura, ganham as elites; criada uma clientela com base nos programas assistenciais, ganham as forças políticas que estão no poder em cada momento.

Completa o quadro do marasmo social – que na crise atual se evidencia com todas as suas tintas – uma profunda incapacidade para promover o desenvolvimento, dado não ter sido formulado um pro-

jeto estratégico para tanto. Aqui, novamente, nos vemos à frente com o arranjo conservador que se cristalizou no poder: a ausência de projeto consistente de desenvolvimento guarda relação direta com o acordo que se fez com o capital financeiro, como ato inaugural do período petista, simbolizado pela nomeação de um deputado do PSDB para presidência do Banco Central. Provavelmente por isso, não realizou o governo petista – nem sequer tentou – qualquer mudança estrutural em nosso país.

Não é um acaso que, apesar de toda a crítica que se fez aos governos do PSDB, se tenha preservado exatamente aquele que viria a ser o presidente do Banco Central: à inibição do ímpeto desenvolvimentista corresponde-



DABLDY/SHUTTERSTOCK.COM

ram os lucros extraordinários dos bancos, que jamais haviam ganho tanto dinheiro no Brasil. Aos bancos e ao rentismo não interessa, contudo, desenvolvimento e sim a integração subalterna ao sistema-mundo, o que o governo tem feito de forma metódica nos últimos anos. Todos temos podido ver as consequências disso, especialmente sobre nossa indústria de transformação.

Apresentado o cenário em que o raciocínio se desenvolve no presente artigo, passamos a sustentar nossas teses, a partir de um breve balanço dos êxitos e insuficiências que o Brasil observou ao longo dos trinta anos de normalidade democrática, desde a derrota do regime militar.

O período democrático recente permitiu a superação da crise inflacionária e a criação de estratégias novas para enfrentar a pobreza e promover a inclusão social, na forma predominante e mais avançada de políticas de Estado.

As realizações do período democrático

Superação da crise hiperinflacionária

Consolidado o processo de redemocratização, o que implicou a adequada e completa institucionalização do regime democrático, impôs-se ao Brasil a meta de derrotar a inflação, que, além do descalabro monetário em si, colocava na ordem do dia os conflitos distributivos que a ditadura militar criou, mas não soube equacionar. Vale notar que o ciclo de crescimento que se observou ao longo da ditadura baseou-se amplamente no endividamento externo, estratégia que veio abaixo quando a crise do petróleo de 1974 reduziu drasticamente a liquidez nos mercados internacionais de crédito.

A inversão cíclica, ou seja, a transição do crescimento para estagnação se fez acompanhar de uma disputa distributiva que a inflação “resolvia” penalizando aqueles que não conseguiam indexar seus rendimentos à evolução dos preços. Derrotar a inflação representou, portanto, suplantar um cenário em que os segmentos populares eram submetidos a um mecanismo perverso de transferência de renda, baseado no que se chamava de “imposto inflacionário”.

Note-se, em complemento, que a gestão macroeconômica que os governos militares fizeram da crise inflacionária sempre implicou o arrocho salarial e o desemprego como instrumentos de acomodação do conflito distributivo, em favor dos segmentos de maior poder aquisitivo.

A trajetória que levou à superação da vaga hiperinflacionária foi longa e errática, até que se chegasse por fim ao Plano Real, cuja consolidação fez com que a cultura de correção automática de preços ficasse distante, a tal ponto que praticamente esquecemos a indexação, o gatilho salarial, o *overnight* etc.

A estabilização monetária, essencial em seus próprios termos, nos legou maior transparência na questão distributiva, eliminando a situação em que os segmentos populares sempre perdiam da inflação, o que fundamentava um mecanismo perverso de transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos. Essa importantíssima conquista deve-se a iniciativa dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Estratégias de enfrentamento à pobreza e de promoção de inclusão social

A atenção ao problema da pobreza a partir da Constituição cidadã é algo completamente novo em termos de políticas públicas no Brasil, pois a ação do Estado se dá não mais sob a perspectiva da benemerência ou da caridade, mas sim dos direitos sociais básicos da população.

Cabe notar, para fins de avaliação, que a institucionalização das políticas sociais de Estado, indicadas abaixo, antecede o período de governos do Partido dos Trabalhadores, de modo que é preciso creditar os avanços que representam às forças democráticas, aos movimentos sociais e populares que influenciaram de forma decisiva para que tais políticas se concretizassem.

Sistema Unificado de Saúde (SUS)

A criação do Sistema Unificado de Saúde e a reorganização da Seguridade Social, que compreende a Previdência Social, a Saúde Pública e a Assistência, têm amplo significado social, econômico e político na história brasileira. Para tanto, basta lembrar que a atenção à saúde e a assistência social não estão baseadas exclusivamente em critério contributivo, de modo que prevalece a perspectiva do direito, em lugar do acolhimento destinado apenas àqueles que participam do mercado formal de trabalho e, nessa condição, recolhem contribuições previdenciárias. Trata-se, portanto, de um sistema de saúde público, universal e gratuito.

Quando se faz a avaliação do impacto dessas políticas sob uma perspectiva ampla percebe-se o seu significativo potencial de inclusão, assim como o alcance e a capilaridade das ações que desenvolvem. Promover saúde na escala do SUS tem impactos sobre indicadores de mortalidade, especialmente materna e infantil, sobre a qualidade e a expectativa de vida, e sobre a organização da família – e, consequentemente, sobre sua composição, rendimentos etc.

Devemos considerar, nesse contexto, que o SUS vem assistindo e apoiando os brasileiros na transição demográfica que tem nos transformado em uma nação com mais velhos, com menor taxa de fertilidade das mulheres, menor prole por casal etc., variáveis que apresentam imenso impacto sobre o modo como as pes-



A criação do Sistema Único de Saúde, da aposentadoria social rural, do seguro-desemprego e das políticas assistenciais são conquistas de toda a sociedade brasileira, e não de um ou outro partido político que tenha exercido o poder.

soas organizam suas vidas, seus rendimentos e expectativas etc.

Não se pode esquecer, em complemento, quando se consideram os impactos da Seguridade Social e do SUS em particular, que estamos aqui diante de políticas de Estado e não de governo. Os serviços prestados à população e o financiamento das políticas não dependem desse ou daquele dirigente, e tampouco são apropriados como patrimônio desse ou daquele partido.

Universalização da educação

O cânone acadêmico reconhece o papel essencial que tem a educação na determinação de uma série de variáveis de natureza socioeconômica, de que são exemplos significativos a renda individual e familiar, a qualidade do emprego em um determinado território, a disseminação de valores democráticos e de cidadania, a competitividade geral da economia *vis-à-vis* o resto do mundo.

Somados esses diferentes fatores, é possível inferir que a educação e a universalização de acesso às suas diferentes modalidades e etapas têm um imenso papel de inclusão social, com a vantagem de promover concomitantemente a autonomia e a ampliação da vida cidadã. Essas duas dimensões – educação para a vida e educação para o trabalho – contribuem complementarmente para emancipar segmentos populares de políticas assistencialistas e clientelistas, que, como regra, geram demandas de subserviência.

Nesse sentido, a universalização de acesso ao ensino fundamental deve ser considerada uma impor-

tante conquista do período democrático, em termos de enfrentamento à pobreza e de inclusão social, nos marcos de uma política de Estado cada vez mais presente.

Aposentadoria social rural

A aposentadoria social rural é anterior ao período que se inicia com a Constituição de 1988, mas sua promulgação reconhece um conjunto relevante de direitos, como: equiparação dos direitos dos empregados rurais aos dos empregados urbanos; redução de idade para aposentadoria; direito à aposentadoria para os cônjuges; indexação dos benefícios ao salário mínimo.

Cabe notar, ainda, que o valor recebido pelos beneficiários, diferentemente das transferências de renda vinculadas a políticas assistenciais – de que são exemplos o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada –, é significativo. Basta observar, quanto a esse aspecto, que o benefício básico do Bolsa Família monta R\$ 77,00, ao passo que os beneficiários da aposentadoria social rural percebem o equivalente a um salário mínimo, ou seja, R\$ 788,00.

Pensados sob a perspectiva do enfrentamento da pobreza, não há como comparar os programas em questão, sob o aspecto da resolatividade. O aposentado rural, ainda pobre do ponto de vista do poder de compra, não está em condição de miséria. O beneficiário do Bolsa Família, por outro lado, se mantém em condição de miséria, ainda que se possa imaginar que a questão da segurança alimentar fica minimamente encaminhada.



Nas eleições presidenciais de 2014, a candidatura da situação evocou para si o programa Bolsa Família, como se os demais partidos, se vitoriosos, fossem extinguir mecanismos de transferência de renda.

Seguro-desemprego

Outra grande conquista dos segmentos populares é o seguro-desemprego, o elemento da política de previdência social que tem permitido aos trabalhadores enfrentarem as agruras da perda de seus postos de trabalho. Ainda que sua previsão seja anterior à Constituição de 1988, a partir desse período ele ganhou nova institucionalidade, sendo disciplinado pela Lei n.º 7.998, de 11 janeiro de 1990 (governo José Sarney), que indicou a fonte de custeio, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Embora, de modo geral, não se faça referência a esse elemento previdenciário, ele tem uma participação no PIB equivalente ao Benefício de Prestação Continuada (0,6%) e ao Bolsa Família.

Em termos absolutos, no ano de 2014 as despesas com o seguro-desemprego alcançaram R\$ 36 bilhões (valores correntes), enquanto o número de beneficiários havia passado de 5,1 milhões (2003) para 9,2 milhões (2014).

As políticas assistenciais

Embora as gestões do Partido dos Trabalhadores tenham advogado a tese da importância fundamental de programas como o Bolsa Família para fins de inclusão social e superação da pobreza, é importante enfatizar que tais programas estão inscritos no rol das políticas de governo.

A crítica que se faz a esse tipo de políticas não se refere à importância do Bolsa Família como tal, mas à qualidade de sua institucionalização, visto que o programa se sujeita às possibilidades de des-

continuidade a cada ciclo eleitoral, além de criar uma espécie de clientela em benefício das forças políticas que exercem o poder em cada momento do tempo.

Esse cenário ficou muito claro nas eleições presidenciais de 2014, em que a candidatura que postulava a reeleição avocou para si o Bolsa Família, como se qualquer outra composição político-partidária estivesse comprometida com a extinção de programas de transferência de renda – algo evidentemente inverídico.

De toda forma, considerado o conjunto de políticas destinadas ao enfrentamento da pobreza e à inclusão social, tanto o Bolsa Família quanto o Benefício de Prestação Continuada, além de serem políticas de governo e não de Estado, não se sobressaem do ponto de vista da dotação de recursos, pois, somados, correspondem a aproximadamente 1% do PIB.

As realizações que o país logrou até aqui, no período democrático, foram conduzidas pelo povo brasileiro e pelas forças políticas posicionadas na centro-esquerda do espectro político-partidário, cabendo fazer menção inclusive àquelas que se abrigaram no antigo MDB e no novo PMDB para, a partir dessa posição, resistir à ditadura.

É importante reconhecer isso para que se compreenda inclusive a natureza de nossas elites e o tipo de desenvolvimento que elas defendem, de modo geral excludente e autoritário – para tanto, basta verificar as políticas implementadas pelo regime militar.

Talvez pudéssemos ter ido além e mais rapidamente nos últimos trinta anos, se essas forças tivessem marchado com maior unidade em torno dos interesses populares, o que infelizmente não ocorreu. Desse modo, uma

pequena avaliação das insuficiências do período democrático nos indicará quanto há por fazer para dar materialidade efetiva às pautas populares.

As insuficiências do período democrático

Os desafios no âmbito político

No momento atual, em que se discute no Congresso Nacional a reforma política, evidencia-se claramente que ainda temos um sistema democrático, político, eleitoral e partidário repleto de precariedades que precisam ser superadas. Salta particularmente aos olhos a pulverização partidária, pois não existem tantas convicções ideológicas e políticas quantos são nossos partidos, que ultrapassaram o incrível patamar de três dezenas.

Evidentemente, o que explica tal número não são as diferenças



Ainda temos um sistema político, eleitoral e partidário repleto de precariedades, entre as quais está a excessiva pulverização dos partidos.

ou matizes político-ideológicas de nossa sociedade – que justificariam grande número de partidos, em nome da livre organização e manifestação de opinião –, mas os negócios que envolvem tempo de televisão, posicionamento crítico com relação a esse ou aquele candidato, aluguel da legenda para facilitar iniciativas nas casas parlamentares ou para fins exclusivamente eleitorais.

A par desse problema, de natureza especificamente político, é preciso observar outra questão muito grave em nosso modelo democrático: o financiamento de campanhas eleitorais por meio de empresas. Tal prática, no essencial, cria meios para subordinar a ação política ao poder econômico, o que desqualifica a democracia e limita a soberania popular.

Tanto em um caso quanto no outro, os últimos governos, que serão situação por longos dezesseis anos, pouco fizeram ou terão feito para alterar o quadro geral, se não contribuíram de forma decisiva para agravá-lo, com o aprofundamento da cultura de balcão previamente existente. Ao longo de todo esse período, não ocorreram iniciativas que pudessem ao menos encaminhar reformas políticas estruturais capazes de criar uma expectativa objetiva de melhora futura.

Cabe às forças de esquerda, afinadas com as perspectivas populares, superar esse cenário, aprofundando e intensificando a democracia, o que significa promover o rearranjo das instituições partidárias, ao contribuir para que se eliminem as legendas de aluguel, além de facilitar e es-

timular o uso de instrumentos de democracia participativa, de que são exemplos o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular etc.

As limitações ao desenvolvimento

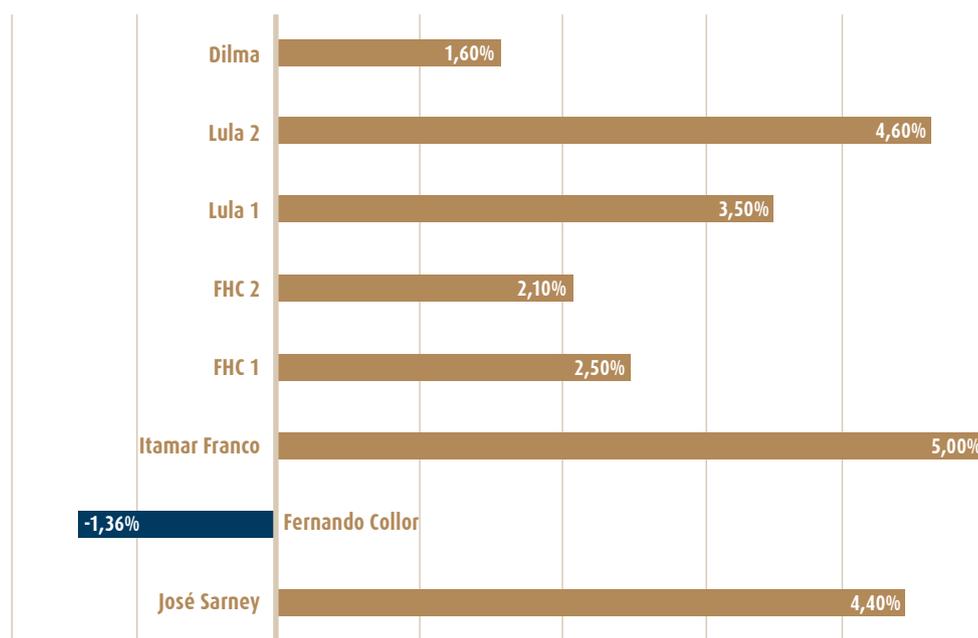
Os êxitos que os brasileiros alcançaram no período democrático, especialmente no que se refere a debelar o fenômeno hiperinflacionário, tiveram custo significativo em termos de dinamismo econômico. O gráfico abaixo indica que as taxas médias de crescimento do PIB, considerados os diferentes mandatos desde o governo Sarney, foram pouco favoráveis aos governos democráticos.

O baixo crescimento econômico decorre, por sua vez, de desarranjos significativos em nossas políticas, em que sobressaem os

baixos investimentos em infraestrutura e logística, a oferta limitada de condições para que a mão de obra se qualifique e um arranjo macroeconômico (taxa de juros e câmbio) que pune severamente a indústria nacional. Observa-se, complementarmente, uma gestão das políticas cambial e monetária que, até recentemente, torna muito mais atrativo importar do que produzir em território nacional.

Observam-se, além desses limitantes, o parco investimento em pesquisa e inovação, ciência e tecnologia, fatores que, somados aos anteriores, fazem com que o Brasil seja capturado pelo sistema-mundo em uma posição de subalternidade, o que tem induzido a supremacia da indústria extrativa (minérios) e do agronegócio, em detrimento da indústria de transformação.

Crescimento médio anual do PIB no mandato de cada presidente





MARCELLO CASAL JR./ABR

Para os brasileiros, para o povo, o que resta de toda essa operação são empregos de baixa qualidade, mal remunerados, pressão sobre o meio ambiente e os recursos naturais, além das limitações de diferentes ordens, que se associam a economias de baixo padrão de crescimento ou que experimentam longos períodos de estagnação.

Pendências nas políticas sociais

Ainda que o Brasil tenha avançado nas políticas sociais, com destaque para o fato de que elas passaram a ser percebidas como direito do cidadão, o primeiro elemento que se deve pontuar como pendência do período democrático é a precariedade da atenção, que se associa à universalização do acesso. Ou seja, se todos temos direito à saúde, há

um custo implícito que se materializa nas longas filas ou mesmo, em certos casos, na má qualidade do atendimento médico. Há que se reconhecer, entretanto, que pessoas que antes não tinham direito sequer a uma consulta médica hoje podem realizar, sem custo, cirurgias de alta complexidade.

Impõe-se investir pesadamente na qualificação do SUS, na entrega de uma educação pública de qualidade, em segurança pública, fortalecendo-se políticas de Estado destinadas a enfrentar a pobreza e a exclusão social.

No âmbito das cidades, onde estão aproximadamente 85% da população brasileira, há que se realizar uma verdadeira reforma urbana, que priorize as políticas de transporte e mobilidade, habitabi-

lidade, cultura, esporte e lazer, no sentido de assegurar o direito universal à cidade, que hoje está limitado àqueles que, por condição econômica, residem nos territórios em que tudo está devidamente provido – desde as facilidades que o dinheiro pode comprar até os serviços públicos que sobram nos bairros nobres e faltam nas periferias.

O tema da segurança pública, em que imperam, com raras exceções, as mesmices à direita e à esquerda, deve ser priorizado, no contexto de uma visão socioterritorial das cidades, por meio da qual se supere a guetificação atrás da qual prosperam o crime organizado e o narcotráfico. Instituir uma sociedade segura requer disseminar uma cultura de paz, o que

não se faz em sociedades e cidades completamente apartadas, em que o Estado se faz presente em alguns territórios, afastando-se por completo de outros.

A expectativa de um novo fazer político

Há evidências inequívocas de que os brasileiros esperam por uma renovação do fazer político, bem como das instituições partidárias e dos políticos propriamente ditos. Essas expectativas estão alimentadas, em grande parte, pelos elementos que restaram irrealizados no período democrático, ainda que tivessem sido promessas quando o mesmo se iniciou.

Os desarranjos no sistema político-partidário, a prevalência do poder econômico nas eleições, a corrupção endêmica, o que são se não a usurpação pura e simples, direta, da soberania popular, pela qual todos lutamos quando do movimento Diretas-já, ao longo do processo constituinte, entre outros episódios da construção de nossa democracia?

O fato de que as prioridades de políticas públicas continuem ao lado dos ricos, postergando-se indefinidamente as pautas populares, o que é salvo um assalto aos princípios democrático populares? Que o serviço da dívida pública prevaleça sobre qualquer outra meta; que a responsabilidade fiscal praticamente autorize a irresponsabilidade social; que a conta das mazelas, como agora com o ajuste fiscal proposto pelo Governo Dilma, recaia quase que exclusivamente sobre os de baixo. Não tem o povo o direito de se desencantar?

Sim, tem. E o fez. É preciso, portanto, requalificar a política, as instituições partidárias e os políticos. Os desafios são imensos, pois a batalha se trava contra séculos de predomínio conservador na agenda nacional. Mas o sentido do desencanto da população, para benefício das forças progressistas, é simples: precisamos subordinar todos os atores políticos às demandas populares; temos que desenvolver um verdadeiro sentimento de estar a serviço da população, de modo que o objetivo do partido, do deputado, não seja o interesse exclusivamente eleitoral, mas a realização de um projeto político emancipatório, para o qual o mandato é um meio e não uma finalidade em si.

Não se trata, portanto, de um projeto de poder – até mesmo porque iniciativas dessa espécie já existem e são muitas. Precisamos urgentemente conceber e realizar um projeto de país, o que requer atores renovados e convencidos que a atenção às urgências populares é inadiável. Dentre as muitas forças que podem se somar a essa empreitada, seguramente está o Partido Socialista Brasileiro, que há muito se prepara para oferecer à nossa população uma alternativa efetiva de construção de nosso lugar comum no mundo.

Nosso projeto parte da ideia simples segundo a qual o Brasil que desejamos está longe de estar pronto e deve ser construído não apenas para os brasileiros, o que nos colocaria mais uma vez na condição de quem “assiste ao nascimento da República”, mas pelos brasileiros, o que requer uma reorganização ampla do nosso fazer político e da institucionalidade política. É preciso

intensificar nossa democracia para que se realize de forma plena o protagonismo popular, em que se combinam a democracia representativa, sem os vícios que vemos ocorrer hoje, e uma democracia participativa pujante.

O Brasil que desejamos deve ser construído não apenas para os brasileiros, mas pelos brasileiros. Isso requer uma reorganização ampla do nosso fazer político e da institucionalidade política que temos.

De nosso ponto de vista, portanto, a solução para a crise em que se encontra o Brasil não está no gerencialismo, esteja ele à direita ou à esquerda, mas na qualificação da atividade política, à qual cabe, de forma insubstituível, definir estratégias, prioridades e recursos para levar à prática um projeto nacional de desenvolvimento sustentável e integral. Ao Brasil, diferentemente do que diz o senso comum, falta exercício político, na justa medida em que a política se vê reduzida a negociação, transação entre grupos de interesse e poder econômico. Essa prática, que só por convenção é chamada de política, nada tem a ver com a nobre atividade de organizar a pólis, de onde emerge a verdadeira política. ■

Do tripé macroeconômico ao fracasso da nova matriz

A evolução do regime de política macroeconômica no Brasil (1999-2014)



José Luis Oreiro

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pesquisador Nivel IB do CNPq e Presidente da Associação Keynesiana Brasileira.
E-mail: jose.oreiro@ie.ufrj.br

O artigo analisa a evolução dos regimes de política macroeconômica no Brasil ao longo dos últimos quinze anos, mostrando o progressivo abandono do “tripé macroeconômico” e sua substituição pelo “desenvolvimentismo inconsistente” seguido pela “nova matriz macroeconômica”. Argumenta que os dois últimos regimes são inconsistentes e insustentáveis em longo prazo. As metas de política econômica do “desenvolvimentismo inconsistente”, em larga medida partilhada pela “nova matriz macroeconômica”, não podem ser obtidas simultaneamente.

A condução das políticas macroeconômicas no Brasil passou por uma grande transformação nos últimos quinze anos. Com efeito, entre 1999 e 2005, o regime de política macroeconômica¹ que prevaleceu no Brasil era caracterizado pelo “tripé”, no qual a política monetária era conduzida no arcabouço de um regime de metas de inflação, a política cambial seguia um padrão de flutuação relativamente livre da taxa nominal de câmbio e a política fiscal era pautada pela geração de expressivos superávits primários como proporção do PIB. Nesse contexto, as políticas macroeconômicas tinham por meta a estabilidade da taxa de inflação, o equilíbrio “automático” do balanço de pagamentos e a estabilidade ou redução da dívida pública como proporção do PIB.

Esse regime de política macroeconômica começou a mudar em 2006, no final do primeiro mandato do presidente Lula. O

“tripé macroeconômico”, embora mantido, começou a ser flexibilizado. Um primeiro elemento importante dessa flexibilização foi a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta de superávit primário, em particular os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento a partir de julho de 2009. Essa retirada sinalizou de forma inequívoca que a partir daquele momento a condução da política fiscal seria pautada pela obtenção de duas metas, a saber, a estabilidade ou redução da relação dívida pública/PIB e o aumento do investimento público como proporção do PIB.

No que se refere ao regime de metas de inflação, a saída de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por Guido Mantega levaram ao abandono da sistemática de “metas de inflação declinantes”, na qual a autoridade monetária perseguia metas de inflação cada vez mais baixas

ano a ano de maneira a obter uma meta de inflação de longo prazo de 3% ao ano. A partir de 2005, com efeito, o Conselho Monetário Nacional manteve a meta de inflação constante em 4,5% ao ano. O abandono desse sistema de metas declinantes abriu espaço para maior redução da taxa de juros (tanto em termos nominais como em termos reais), permitindo que a taxa real de juros ficasse abaixo do patamar de 9% ao ano, valor mantido durante os primeiros anos da administração petista.

Por fim, no que se refere à política cambial, a forte valorização observada nas taxas nominal e real de câmbio após 2005 levou o Banco

Central a adotar, no final de 2006 e início de 2007, uma política de compra em massa de reservas internacionais com o objetivo implícito de reduzir a velocidade de apreciação da taxa nominal de câmbio, tentando com isso preservar a competitividade da indústria brasileira nos mercados internacionais.

A flexibilização do “tripé macroeconômico” pretendia, portanto, conciliar a estabilidade macroeconômica obtida com o “tripé rígido” e a abertura de mais espaço para um estímulo maior ao crescimento econômico pelo lado da demanda agregada (maior investimento público, redução da taxa de

juros). Essa ampliação do escopo de objetivos do regime de política macroeconômica revela uma mudança na percepção da equipe econômica do governo a respeito da natureza do crescimento econômico. Se na era do “tripé rígido” o crescimento econômico era visto como determinado pelo lado da oferta da economia, na era do “tripé flexível” o crescimento é visto como essencialmente determinado pelo lado da demanda agregada. Daqui se segue que, a partir desse momento, as políticas macroeconômicas serão orientadas para gerar uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica.



Um elemento importante na obtenção desse objetivo foi a política de valorização do salário mínimo adotada pelo governo Lula. Com efeito, o salário mínimo passa a crescer de forma expressiva em termos reais, reduzindo-se assim a diferença com relação ao salário médio da economia brasileira. Como consequência disso, a dispersão salarial se reduz, permitindo uma melhora na distribuição pessoal e funcional da renda, o que estimulou o crescimento dos gastos de consumo da classe trabalhadora.

A forte expansão da demanda agregada doméstica no período em consideração – alimentada pelo crescimento dos gastos primários do governo num ritmo maior do que o crescimento do PIB a partir de 2006 – foi acompanhada por uma forte valorização da taxa real de câmbio, a qual levou ao ressurgimento dos déficits em conta-corrente a partir de 2007. A valorização cambial também foi um dos fatores responsáveis pelo déficit comercial crescente da indústria de transformação e, dessa forma, um dos fatores a impulsionar uma “segunda onda de desindustrialização”.² A perda de competitividade e de dinamismo do setor industrial em conjunto com o tamanho ainda reduzido do investimento público no PIB interrompeu o crescimento da taxa de investimento da economia brasileira, a qual vinha aumentando de forma contínua desde o início do governo Lula. A perda de dinamismo das exportações de manufaturados e da formação bruta de capital fixo se constituía numa ameaça à sustentabilidade da trajetória de crescimento da economia brasileira, pois

essa trajetória passa a ser limitada tanto pela restrição do equilíbrio intertemporal do balanço de pagamentos como pela “barreira inflacionária”, decorrente do desequilíbrio entre a taxa de crescimento da capacidade produtiva e a taxa de crescimento da demanda agregada doméstica.

Para enfrentar esses problemas, o governo da presidenta Dilma Rousseff tentou se libertar definitivamente do “tripé macroeconômico”, substituindo-o por uma “nova matriz macroeconômica” caracterizada pela combinação de juros baixos, câmbio “competitivo” e política fiscal “amigável” ao investimento público.³ O problema é que a “nova matriz macroeconômica” não rompeu com o “desenvolvimentismo inconsistente” iniciado no segundo mandato do presidente Lula, após a erupção da crise financeira internacional – herdando, portanto, o dilema de política econômica inerente a esse regime de crescimento, ou seja, o dilema (*trade-off*) entre competitividade externa e controle de taxa de inflação. Nesse contexto, a política macroeconômica do governo Dilma Rousseff se comportou como uma espécie de “biruta de aeroporto”, ora adotando medidas no sentido de acelerar a desvalorização do câmbio nominal de maneira a recuperar a competitividade externa da economia brasileira, ora desistindo dessas medidas para reduzir a pressão inflacionária decorrente do crescimento dos salários num ritmo superior ao da produtividade do trabalho. O resultado desse comportamento errático da política macroeconômica foi a manutenção da sobrelva-

lorização cambial e do patamar elevado da taxa real de juros, ou seja, a perpetuação da “armadilha câmbio-juros”.

Este artigo tem por objetivo avaliar a evolução e a consistência do regime de política macroeconômica no Brasil nos últimos quinze anos. Iremos argumentar que o regime de política macroeconômica denominado “nova matriz macroeconômica”, derivado do “desenvolvimentismo inconsistente”, é *inconsistente no sentido de Tinbergen*. Esse regime define objetivos de política econômica que não podem ser obtidos todos ao

A política econômica do governo se comportou como uma “biruta” de aeroporto, com decisões contraditórias e comportamento errático. Só conseguiu produzir um “desenvolvimentismo inconsistente”.

mesmo tempo, de modo que, na operação do regime no dia a dia, alguns objetivos são priorizados em detrimento de outros.⁴ Em particular, as metas de crescimento do salário real, de expansão dos gastos primários do governo e de crescimento do produto real são incompatíveis com a obtenção de uma taxa de câmbio competitiva e com a estabilidade da taxa de inflação. Essa incompatibilidade é resolvida, na prática, pela subordinação do objetivo de competitiv-

dade externa aos demais objetivos de política macroeconômica, dando origem a um regime de crescimento insustentável em médio e longo prazo.

O “tripé macroeconômico” e sua flexibilização (1999-2008)

Entre 1999 e 2005, como vimos, o regime de política macroeconômica que prevaleceu no Brasil era baseado no assim chamado “tripé macroeconômico” constituído de metas de inflação, metas de geração de superávit primário e flutuação relativamente livre da taxa nominal de câmbio.⁵ O fundamento teórico do “tripé” era o “novo consenso macroeconômico”, segundo o qual a estabilidade da taxa de inflação é o objetivo fundamental, se não o único, da política macroeconômica (Sawyer, 2009). Com efeito, não só a política monetária passou a ser orientada diretamente para o controle da inflação, relegando ao segundo plano o objetivo de estabilização do nível de atividade econômica, como também as políticas fiscal e cambial passaram a ser subordinadas ao objetivo da estabilidade de preços. De fato, a geração de um robusto superávit primário como proporção do PIB com vistas à estabilização do endividamento do setor público era tida como condição necessária para impedir a monetização da dívida pública em longo prazo, consolidando assim o controle do processo inflacionário. Analogamente, o regime de câmbio flutuante era tido como indispensável à estabilidade de preços, na medida em que

confere ao Banco Central o grau de autonomia necessário para conduzir a política monetária com vistas ao atendimento de objetivos domésticos, em vez de ela ser pautada pela situação do balanço de pagamentos.

Na figura 1 apresentamos os objetivos, metas e instrumentos das políticas que compõem o “tripé macroeconômico”. Podemos observar a preponderância do objetivo “estabilidade de preços” e uma despreocupação com a estabilização do nível de atividade econômica e/ou com o crescimento de longo prazo. Com efeito, a política monetária está orientada para estabilizar a taxa de inflação em curto prazo (no interior do ano calendário) e obter uma taxa de inflação baixa em médio e longo prazo. Para tanto, adota-se a sistemática de “metas declinantes de inflação” em conjunto com um prazo de convergência de apenas um ano para a meta de inflação de curto prazo. O único ins-

trumento usado pela política monetária é a taxa básica de juros, ou seja, a taxa Selic. A política fiscal, por seu turno, pretende estabilizar ou reduzir a dívida pública como proporção do PIB. Esse objetivo impôs a fixação de uma meta de superávit primário superior a 3,5% do PIB para o setor público como um todo. *A ausência de uma regra formal de controle do ritmo de crescimento dos gastos de consumo e de custeio do governo* fez com que, na prática, o instrumento usado para se atingir a meta de superávit primário fosse o controle, quando não a redução, do investimento público. Por fim, a política cambial estava totalmente subordinada à política monetária, tendo por objetivo conferir a esta última o grau de liberdade necessário para se atingir a meta de inflação de curto prazo. Não existia qualquer tipo de meta para a taxa nominal de câmbio, e as intervenções do Banco Central no mercado cambial eram esporádicas.

Figura 1

Descrição dos componentes do “tripé macroeconômico”			
Tipo de Política	Objetivos	Metas Operacionais	Instrumentos
Política Monetária	Estabilidade da taxa de inflação em curto prazo Inflação baixa em longo prazo	Metas declinantes de inflação	Taxa de juros de curto prazo
Política Fiscal	Dívida pública como proporção do PIB baixa e estável em médio e longo prazo	Meta de superávit primário	Redução do investimento público
Política Cambial	Autonomia da política monetária	Nenhuma	Livre flutuação da taxa nominal de câmbio

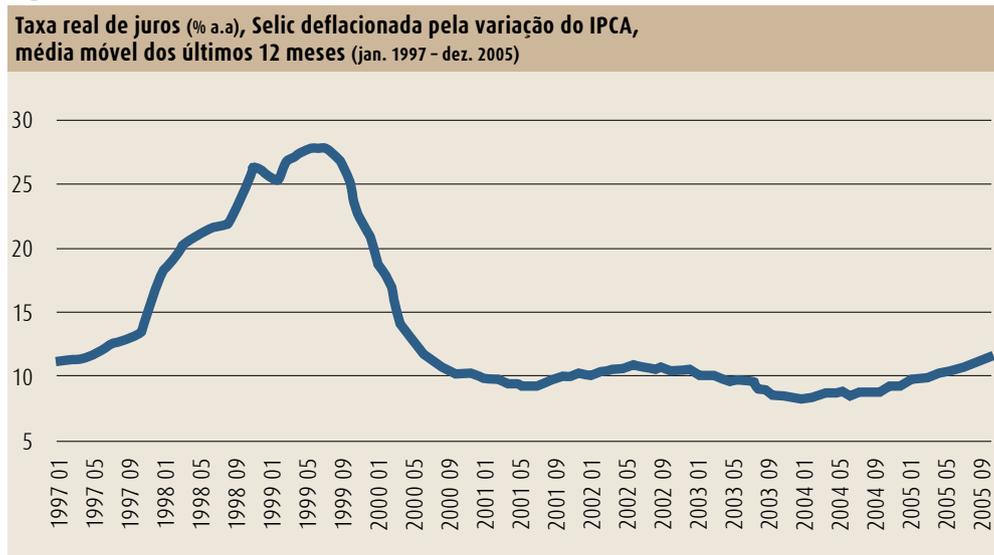
Fonte: Elaboração própria.

Figura 2

Desempenho comparado entre os regimes de política macroeconômica no Brasil (1995 - 2005)			
Período	Taxa média de crescimento do PIB real	Taxa de investimento a preços constantes ⁽¹⁾	Investimento público como proporção do PIB
Âncora cambial (1995-1998)	3,06	16,76	3,62
Tripé macroeconômico (1999-2005)	2,65	14,76	2,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata. Nota: (1) A preços de 2006.

Figura 3



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

Em termos de crescimento, o resultado desse regime de política macroeconômica foi desapontador, para dizer o mínimo. Com efeito, o crescimento médio do PIB foi de apenas 2,65% ao ano no período 1999-2005, ao passo que no período 1995-1998 o PIB havia crescido a uma taxa média de 3,06% ao ano. A redução do ritmo de crescimento se explica, em larga medida, pela contração da taxa de investimento que se verificou durante o período de vigência do “tripé macroeconômico”,

o que levou a uma redução do crescimento potencial da economia. A formação bruta de capital fixo a preços constantes passa de 16,76%, no período 1995-1998, para 14,76%, no período 1999-2005. Cerca de 50% dessa queda da taxa de investimento são explicados pela redução do investimento público, induzida pela política de geração de expressivos superávits primários a partir de 1999. De fato, o investimento público como proporção do PIB passa de uma média de 3,62%, no período 1995-

1998, para 2,7%, no período 1999-2005; ou seja, verifica-se uma redução de 0,91 pontos percentuais em relação ao PIB.

Outro fator que explica o fraco desempenho em termos de crescimento econômico durante o período de vigência do “tripé macroeconômico” é a manutenção de uma elevada taxa real de juros (figura 3). Se a adoção de um regime de câmbio flutuante permitiu uma rápida redução da taxa real de juros, a sistemática de “metas declinantes de inflação” adotada pelo Conselho Monetário Nacional,⁶ em conjunto com o reduzido prazo de convergência da inflação para a meta de curto prazo, impediu que a taxa real de juros pudesse cair abaixo de 10% ao ano de forma permanente, pelo menos até o final de 2005 (Oreiro e Passos, 2005, p. 164).

O regime de política macroeconômica começa a mudar após a substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, em março de 2006. No período compreendido entre março de 2006 e setembro de 2008 tem início uma “flexibilização” do tripé macroeconômico por meio da redução do superávit primário como proporção do PIB, da eliminação da sistemática de “metas declinantes de inflação” e do acúmulo expressivo de reservas internacionais por parte do Banco Central. O superávit primário como proporção do PIB cai de 3,61% do PIB na média do período 2003/01-2006/03 para 3,48% do PIB na média do perí-

odo 2006/04-2008/09. Em 2006 a meta de inflação foi fixada em 4,5% ao ano, mantendo-se constante a partir de então. Por fim, o Banco Central do Brasil passou a intervir pesadamente no mercado de câmbio por meio da compra de reservas internacionais, as quais aumentaram 127,8% no período compreendido entre janeiro de 2007 e setembro de 2008, substituindo o regime de “flutuação cambial” pelo regime de “câmbio administrado”. Esse regime de política macroeconômica pode ser denominado “tripé flexibilizado”.

Outro elemento importante na flexibilização do “tripé macroeconômico” foi a política salarial, mais especificamente a política de reajuste do salário mínimo. Entre janeiro de 1999 e fevereiro de 2006, o salário mínimo teve um aumento de 30,87% em termos reais, ou seja, um aumento médio real de 4,44% ao ano. No período compreendido entre março de 2006 e fevereiro de 2008, contudo, o salário mínimo teve um aumento de 16,82% em termos reais, isto é, um aumento real médio de 8,4% ao ano, quase o dobro do valor observado no período anterior. A elevação do valor real do salário mínimo a uma taxa superior ao aumento da produtividade média do trabalho da economia brasileira foi institucionalizada a partir de 2007, quando o presidente Lula negociou com as centrais sindicais uma fórmula de reajuste salarial segundo a qual a taxa de variação do salário mínimo no ano t seria igual à taxa de infla-

ção observada no ano $t-1$ acrescida da taxa de variação do PIB ocorrida no ano $t-2$.

Esses elementos nos permitem concluir que o regime macroeconômico do “tripé flexibilizado” não tinha por objetivo apenas a estabilidade do nível de preços, mas também a indução de um ritmo mais acelerado de crescimento econômico, a estabilidade da taxa real de câmbio e o crescimento forte dos salários reais. A aceleração do crescimento econômico seria resultante da elevação do investimento público, viabilizada pela redução da meta de superávit primário, o aumento do consumo induzido pela forte elevação do salário real e a redução da taxa real de juros, viabilizada pela extinção da sis-

temática de “metas declinantes de inflação”. A estabilidade da taxa real de câmbio seria obtida por intermédio das operações de compra de reservas internacionais, as quais seriam responsáveis pela absorção dos enormes fluxos de entrada de capitais que a economia brasileira começou a observar a partir de meados da década de 2000. Por fim, o forte crescimento dos salários reais seria consequência da política salarial adotada pelo governo, uma vez que a estrutura de salários relativos na economia brasileira é fortemente atrelada ao comportamento do salário mínimo.

Os objetivos, as metas e os instrumentos do tripé flexibilizado podem ser visualizados na figura 4.

Figura 4

Descrição dos componentes do “tripé flexibilizado”			
Tipo de Política	Objetivos	Metas Operacionais	Instrumentos
Política Monetária	Estabilidade da taxa de inflação tanto em curto prazo como em longo prazo	Metas constantes de inflação	Taxa de juros de curto prazo
Política Fiscal	Dívida pública como proporção do PIB estável em médio e longo prazo Aumento do investimento público	Redução da meta de superávit primário	Aumento da carga tributária Aumento das despesas primárias como proporção do PIB Estabilidade do superávit primário como proporção do PIB
Política Salarial	Elevação do salário real Aumento da participação dos salários na renda	Não definida	Reajuste do salário mínimo pela inflação de $t-1$ e pelo crescimento do PIB real de $t-2$
Política Cambial	Autonomia da política monetária Estabilidade da taxa real de câmbio	Nenhuma	Compra de reservas internacionais em larga escala

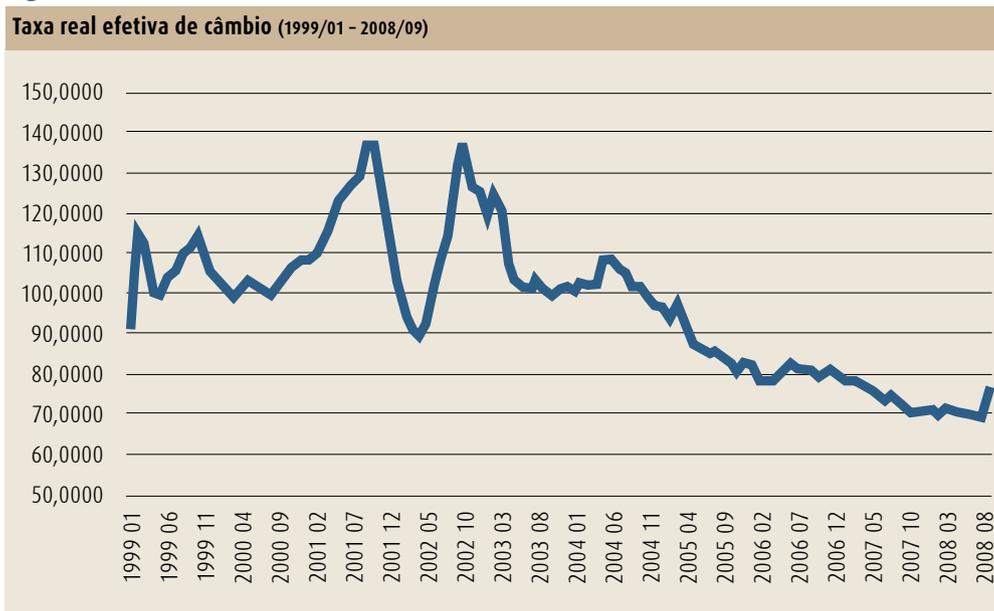
Fonte: Elaboração própria.

Figura 5

Desempenho comparado entre os regimes de política macroeconômica no Brasil (1999 - 2008)			
Período	Taxa média de crescimento do PIB real	Taxa de investimento a preços constantes ⁽¹⁾	Investimento público como proporção do PIB
Tripé macroeconômico (1999-2005)	2,65	14,76	2,7
Tripé flexibilizado (2006-2008)	5,07	16,05	3,2

Fonte: Ipeadata. Elaboração própria. Nota: (1) A preços de 2006.

Figura 6



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata. Série Taxa Real Efetiva de Câmbio, INPC Exportações.

O desempenho do “tripé flexibilizado” em termos de crescimento econômico foi indiscutivelmente superior ao desempenho do regime anterior. Com efeito, a taxa média de crescimento do PIB real se acelera para 5,07% ao ano no período 2006–2008, contra uma média de 2,65% ao ano no período 1999–2005. Essa aceleração do crescimento do produto real foi acompanhada de uma forte elevação da taxa de investimento, a qual passa de 14,76%, no pe-

ríodo 1999–2005, para 16,05%, na média do período 2006–2008. O investimento público aumenta para 3,2% do PIB na média do período 2006–2008, contra um valor médio de 2,7% no período 1999–2005.

Mas o “tripé flexibilizado” não foi capaz de deter a tendência à apreciação da taxa real de câmbio, verificada a partir de março de 2005 (ver figura 6). Com efeito, a taxa real de câmbio efetiva se reduziu de 112,61 em março de 2005

para 83,28 em agosto de 2008, às vésperas da falência do Lehman Brothers. No mesmo período as reservas internacionais à disposição da economia brasileira passaram de US\$ 61,95 bilhões para US\$ 205,11 bilhões, com um aumento de 231%.

A combinação de aceleração do crescimento econômico e apreciação da taxa real de câmbio resultou numa forte deterioração do saldo em conta-corrente do balanço de pagamentos, o qual passou de um superávit de 1,4% do PIB no primeiro trimestre de 2006 para um déficit de 1,56% do PIB no terceiro trimestre de 2008. Verifica-se uma variação de quase três pontos percentuais em relação ao PIB num espaço de pouco mais de dois anos.

A apreciação da taxa real de câmbio teve um papel importante para a redução da taxa de inflação observada no período 2006–2008 em relação ao período 1999–2005, conforme podemos verificar na figura 3. Enquanto a taxa anual de variação do IPCA foi de 8,24% ao ano durante o período do “tripé macroeconômico”, no período do “tripé flexibilizado” a mesma taxa se reduz em quase 50%, ficando em 4,50% ao ano. Essa forte desaceleração da taxa de inflação durante o período do “tripé flexibilizado” é explicada fundamentalmente pelo resultado de 2006, quando o IPCA teve uma variação de 3,14%, a menor taxa já registrada após a implantação do regime de metas de inflação em 1999. É interessante observar

na figura 7 que o movimento de redução da taxa de inflação coincide no tempo com a apreciação da taxa real de câmbio, notadamente entre março de 2005 e maio de 2007.

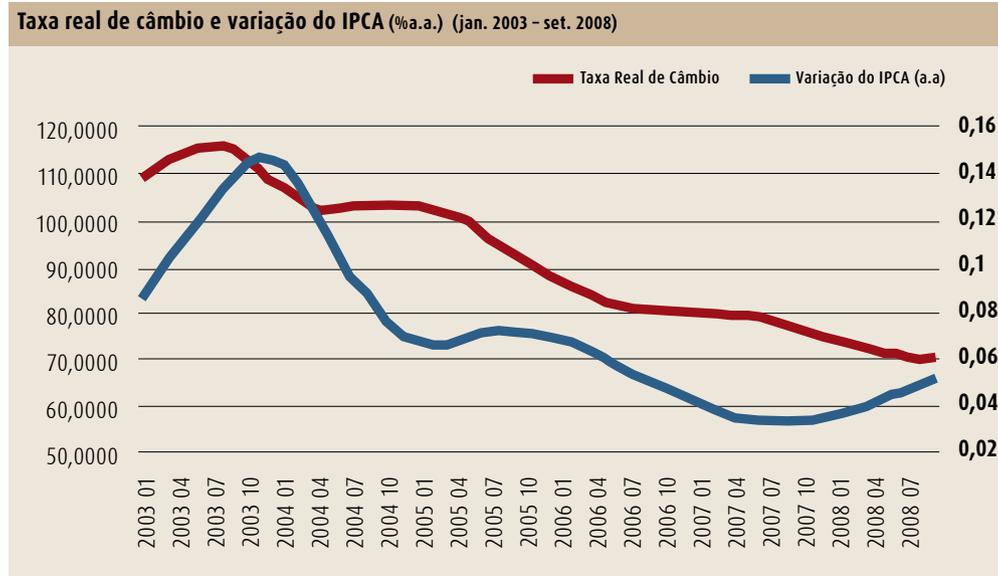
Os efeitos combinados da apreciação da taxa real de câmbio, da redução correspondente da taxa de inflação e da extinção da sistemática de metas declinantes de inflação permitiram uma redução significativa da taxa real de juros no período 2006-2008 relativamente ao período 2003-2005 (figura 8).

Apesar da aceleração do crescimento verificada no período de vigência do “tripé flexibilizado”, a permanência da taxa real de juros em patamares elevados na comparação internacional gerou uma forte apreciação da taxa real de câmbio, a qual, por um lado, se mostrou funcional para o controle da taxa de inflação, mas, por outro, contribuiu para uma forte deterioração da conta de transações correntes do balanço de pagamentos.

Nesse contexto, pode-se constatar que os objetivos de aceleração do crescimento, controle da taxa de inflação e estabilidade da taxa real de câmbio se mostraram, na prática, inconsistentes entre si, levando os formuladores de política econômica a sacrificar o objetivo da estabilidade da taxa real de câmbio em prol da aceleração do crescimento e do controle da taxa de inflação.

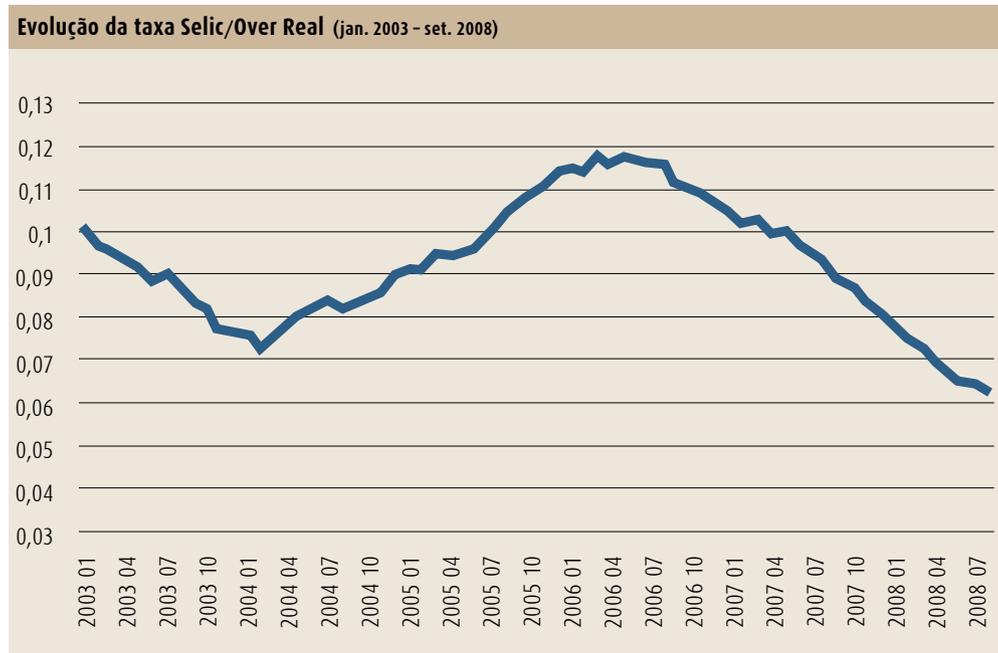
Essa inconsistência entre os objetivos do regime de política macroeconômica decorre,

Figura 7



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata. Notas: (i) A taxa real de câmbio é medida no eixo do lado esquerdo, ao passo que a variação do IPCA é medida no eixo do lado direito. (ii) Ambas as séries são calculadas com base na média móvel dos últimos doze meses.

Figura 8



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata. Nota: a série é construída a partir da média móvel dos últimos doze meses da taxa Selic/Over Real anualizada e da variação do IPCA (% ao ano).

em parte, da *falta de coordenação* entre as políticas monetária, fiscal, salarial e cambial. Por exemplo, a política salarial produziu, nesse período, uma elevação real do salário mínimo a taxas sistematicamente superiores a qualquer estimativa razoável de crescimento da produtividade do trabalho, o que atuou no sentido de produzir pressões inflacionárias pelo lado dos custos de produção, dificultando a tarefa de controlar a inflação com a política monetária. Na medida em que a estrutura de salários relativos da economia brasileira está ancorada, de forma mais ou menos direta, na dinâmica do salário mínimo, o crescimento real do salário mínimo a taxas superiores ao crescimento da produtividade do trabalho induz comportamento similar em todos os estratos salariais, gerando uma tendência à elevação do custo unitário do trabalho.⁷

A maior falta de coordenação se deu, no entanto, entre as políticas fiscal e monetária. As despesas primárias do governo central passaram de 15,37% do PIB, na média do período 1999-2005, para 16,83% do PIB, na média do período 2006-2008. Em função da relativa estabilidade do superávit primário como proporção do PIB no período 2003-2008, segue-se que o aumento das despesas primárias foi fundamentalmente financiado com o aumento da carga tributária, gerando assim um impacto sobre a demanda agregada equivalente ao aumento observado das despesas primárias como proporção do PIB.⁸ Em outras palavras, o “tripé flexibilizado” promoveu uma política fiscal expansionista num contexto de inflação de custos por parte da forte eleva-

ção do salário real, dificultando assim o controle da inflação por parte da política monetária, o que contribuiu para manter a taxa real de juros em patamares elevados na comparação internacional e, dessa forma, para a tendência à apreciação da taxa real de câmbio.

A crise financeira internacional de 2008 e o “desenvolvimentismo inconsistente” (2008-2011)

A crise financeira de 2008, ocorrida após a falência do banco Lehman Brothers no dia 15 de setembro daquele ano, levou a um aprofundamento do processo de flexibilização do “tripé macroeconômico”, estabelecendo as bases de um novo regime de política macroeconômica no Brasil. Com efeito, as quedas de quase 30% da produção industrial e de 14% do PIB ocorridas no último trimestre de 2008 (Oreiro e Araújo, 2012) levaram a uma forte expansão fiscal seguida,⁹ após certo intervalo de tempo, por uma redução bastante significativa da taxa básica de juros da economia brasileira. Simultaneamente, os bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) aumentaram significativamente suas linhas de crédito a fim de resolver o problema de “evaporação de crédito” surgido após o colapso dos mercados financeiros internacionais em setembro de 2008. O efeito combinado da expansão fiscal, da expansão monetária e da expansão creditícia permitiu que a economia brasileira se recuperasse rapidamente da crise de 2008, exibindo uma taxa de crescimento de 7,53% do PIB em 2010.

O inegável sucesso das políticas anticíclicas no Brasil permitiu uma mudança no discurso econômico do governo, com o abandono progressivo da retórica do “tripé macroeconômico” e sua substituição por um discurso dito “novo-desenvolvimentista”. Com efeito, na campanha presidencial de 2010, a candidata do governo, Dilma Rousseff, assumiu explicitamente o discurso “novo-desenvolvimentista”, afirmando que a política econômica de seu governo seria pautada pelos princípios básicos desse discurso (*O Estado de S. Paulo*, 27/12/2009).

No modelo novo-desenvolvimentista, o crescimento econômico é puxado pelas exportações. O déficit público não desempenha nenhum papel relevante. Os gastos em consumo devem crescer em um ritmo aproximadamente igual ao do PIB em médio e longo prazo.

O novo-desenvolvimentismo, conceito difundido no Brasil a partir dos trabalhos de Bresser-Pereira (2006, 2007, 2009), é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda *per capita* dos países desen-

volvidos. Essa estratégia de “alcançamento” baseia-se explicitamente na adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia.

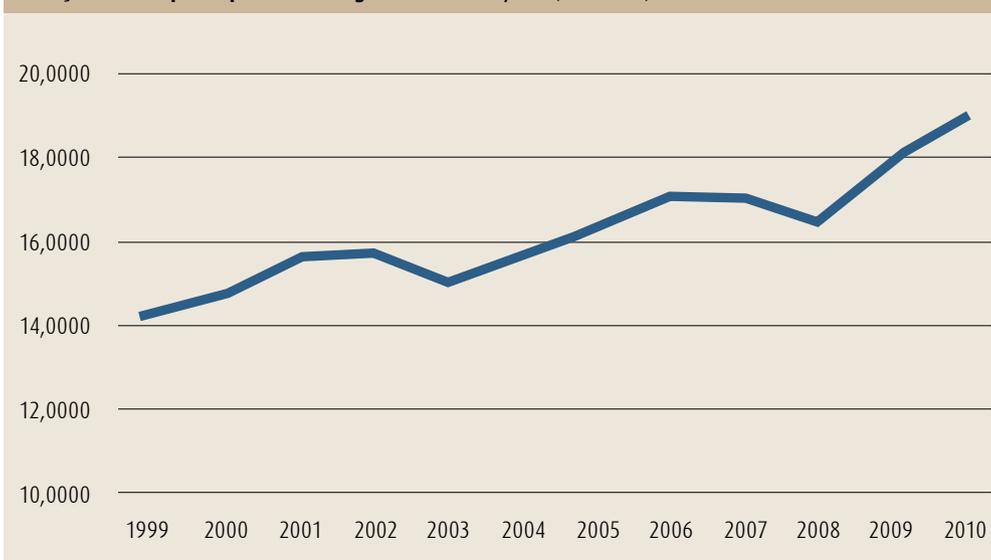
A implantação dessa estratégia requer a adoção de uma *política cambial ativa*, que mantenha a taxa real de câmbio num nível competitivo em médio e longo prazo, combinada com uma *política fiscal responsável* que elimine o déficit público e, ao mesmo tempo, permita um aumento sustentável do investimento público. A manutenção da taxa real de câmbio num patamar competitivo em médio e longo prazo exige não só a adoção de uma política cambial ativa, como também uma política salarial que promova a moderação salarial ao vincular o aumento dos salários reais ao crescimento da produtividade do trabalho, garantindo assim a *estabilidade da distribuição funcional da renda em longo prazo*.

A combinação de política fiscal responsável e moderação salarial se encarregaria de manter a inflação em um nível baixo e estável, permitindo que a política monetária fosse usada para estabilizar o nível de atividade econômica, ao mesmo tempo em que viabilizaria uma forte e permanente redução da taxa real de juros.

No “modelo novo-desenvolvimentista”, portanto, o crescimento econômico é puxado pelas exportações e sustentado pe-

Figura 9

Evolução das despesas primárias do governo federal/PIB (1999 - 2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

lo investimento privado e público na expansão da capacidade produtiva e na infraestrutura básica. O déficit público não desempenha nenhum papel relevante na indução e/ou sustentação do crescimento. Por fim, a estabilidade da distribuição funcional da renda assegura que os gastos de consumo crescerão a um ritmo aproximadamente igual ao PIB em médio e longo prazo, garantindo assim a sustentação do ritmo de crescimento pelo lado da demanda doméstica.¹⁰

Apesar da retórica oficial do governo, o regime de política macroeconômica adotado depois de 2008 tem pouco a ver com o modelo “novo-desenvolvimentista”. Em primeiro lugar, o novo regime permitiu um aumento considerável dos gastos primários do governo federal como proporção do PIB, conforme podemos visualizar na figura 9. Embora o superávit primário tenha

se mantido num patamar suficiente para garantir uma modesta redução da relação dívida pública/PIB, a forte expansão dos gastos primários do governo mostrou a realização de uma política fiscal eminentemente expansionista no período 2008-2010.

A evolução das despesas primárias no período posterior à crise de 2008 reflete uma escolha a respeito do regime de crescimento desejado para a economia brasileira. Os dados parecem apontar para um crescimento puxado pelo aumento dos gastos do governo no período 2008-2010.

Em segundo lugar, no que se refere à dinâmica da taxa real de câmbio, verifica-se no período compreendido entre setembro de 2008 e abril de 2001 uma forte valorização da taxa real efetiva de câmbio,

justamente o oposto defendido pelo “novo-desenvolvimentismo”, conforme podemos visualizar na figura 10.

O governo tentou impedir a valorização da taxa real de câmbio por meio da continuidade da política de acumulação de reservas internacionais, bem como pela progressiva introdução de *controles à entrada de capitais* na economia brasileira. Embora essas políticas tenham se mostrado eficazes para deter o processo de valorização da taxa real de câmbio entre outubro de 2009 e janeiro de 2011, elas não só não foram capazes de restaurar o nível de taxa real efetiva de câmbio que existiam antes da crise de 2008, como também não conseguiram evitar o recrudescimento do processo de valorização dessa taxa no início de 2011.

A política de crescimento do valor real do salário mínimo foi mantida no período posterior à crise financeira de 2008, em função da institucionalização da regra de reajuste do salário mínimo, ocorrida em 2007. Essa regra de reajuste permitiu um forte crescimento do salário mínimo em termos reais, conforme podemos verificar na figura 11.

Um dos efeitos colaterais da tendência à apreciação da taxa real de câmbio no período posterior à crise de 2008 foi uma desaceleração do ritmo de crescimento da formação bruta de capital fixo (FBKF). Como podemos visualizar na figura 12, se no período compreendido entre o segundo trimestre de 2006 e o terceiro trimestre de 2008 a formação bruta de capital fixo apresentou uma ta-

Figura 10



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

xa de crescimento de 5,31% por trimestre (uma taxa anualizada de 23%), no período compreendido entre o quarto trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2011 a taxa de crescimento trimestral da formação bruta de capital fixo reduziu-se para 0,46%, com uma taxa anualizada de apenas 1,18%. Parte dessa desaceleração do ritmo de crescimento do investimento deve-se, é claro, à queda da formação bruta de capital fixo ocorrida no Brasil em função dos efeitos da crise de 2008. Contudo, considerando o período compreendido entre o último trimestre de 2009, que marca o processo de retomada do crescimento da formação bruta de capital posterior à crise de 2008, e o segundo trimestre de 2011, verifica-se que a taxa trimestral de crescimento da formação de capital fixo foi de 4,52%, ou seja, uma taxa anualizada de 19,38%, o que representa uma queda de quase quatro pontos percentuais em relação ao período 2006–2008.

A combinação de política monetária expansionista (até o início de 2010) e política fiscal expansionista, num contexto de desaceleração da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo, gerou uma tendência à aceleração da taxa de inflação, a qual passou de 4,15% ao ano, no acumulado de doze meses, em outubro de 2009, para 6,73% ao ano, no acumulado de doze meses, em junho de 2011 (figura 13). Com a aceleração da inflação a partir do final de 2009, o Banco Central iniciou um ciclo de ajuste da taxa Selic, per-

Figura 11

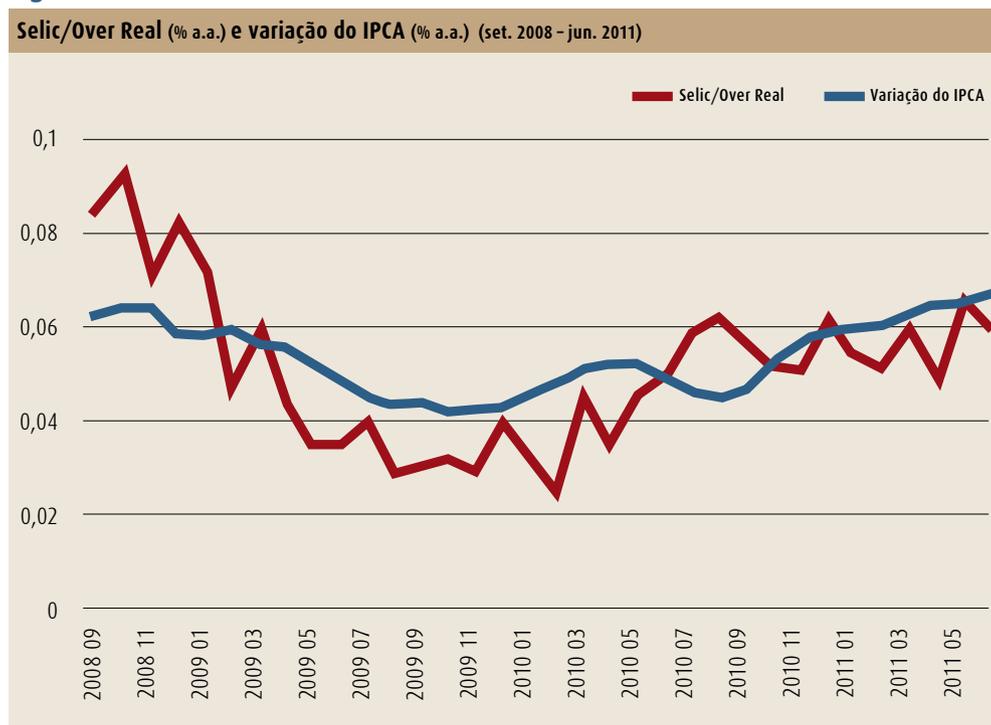
Evolução do salário mínimo (2009 – 2011)				
Reajuste	Salário anterior	Salário reajustado	Percentual de reajuste	Aumento real*
02/2009	R\$ 415,00	R\$ 465,00	12,05%	5,79%
01/2010	R\$ 465,00	R\$ 510,00	9,68%	6,02%
03/2011	R\$ 510,00	R\$ 545,00	6,86%	0,37%

(*) Considerando a variação acumulada do IPC nos 12 meses anteriores ao reajuste.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Trabalho.

Figura 12

Dinâmica da formação bruta de capital fixo (2006/t2 – 2011/t2)		
Período	Taxa trimestral de crescimento da FBKF	Taxa anualizada de crescimento da FBKF
2006/t2-2008/t3	5,31%	23,0%
2008/t4-2011/t2	0,46%	1,18%
2009/t4-2011/t2	4,52%	19,38%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata. Dados deflacionados pelo IPCA. Taxas calculadas a partir da média móvel da FBKF dos últimos doze meses.

Figura 13

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

mitindo uma elevação da taxa real de juros para um patamar de 5% ao ano ao longo de 2010.

A taxa básica de juros deixou de ser o único instrumento de política monetária, passando a ser usada em conjunto com “medidas macroprudenciais”, como os depósitos compulsórios e as exigências de capital próprio dos bancos. Na prática, essas medidas tiveram reduzida eficácia sobre a escalada do processo inflacionário, obrigando o Banco Central a reiniciar o ciclo de elevação da taxa básica de juros. Contudo, o prazo de convergência da inflação para a meta de 4,5% ao ano foi novamente estendido, dessa vez para o final de 2012, sinalizando assim uma flexibilização do regime de metas de inflação. Na prática, isso indicou a substitui-

ção do regime de metas de inflação por um regime de “mandato duplo” para a autoridade monetária.

Com base nessa exposição, podemos apresentar os objetivos, metas e instrumentos do regime de política macroeconômica surgido após a crise financeira de 2008. Por razões que iremos apresentar a seguir, esse regime será denominado “desenvolvimentismo inconsistente”.

Com base na figura 14 podemos constatar que o regime de política macroeconômica posterior à crise de 2008 tinha por objetivos manter a estabilidade da taxa real de câmbio, aumentar a participação dos salários na renda nacional, garantir a estabilidade da taxa de inflação em longo prazo, induzir um crescimento robusto do produto real e viabilizar um forte aumento da demanda agregada do-

méstica por meio de um crescimento acelerado dos gastos primários do governo. Contudo, esses objetivos não são mutuamente consistentes, ou seja, não podem ser obtidos simultaneamente. Com efeito, a expansão fiscal e o aumento da participação dos salários na renda são incompatíveis com os objetivos de estabilidade da taxa real de câmbio e estabilidade da taxa de inflação. Pois a forte expansão da demanda agregada doméstica num contexto de elevação do custo unitário do trabalho e de crescimento acelerado do produto real resulta na aceleração da taxa de inflação, caso o governo decida impedir a valorização da taxa real de câmbio, resultante dessa combinação de políticas. Por outro lado, se a decisão do governo for manter a inflação estável e dentro das metas definidas pelo Conselho Monetário Nacional, a taxa de juros nominal e real de juros deverá ser mantida em patamares elevados, induzindo assim uma forte entrada de capitais externos, a qual termina por produzir a continuidade da apreciação da taxa real de câmbio.

Dessa forma, o regime de política macroeconômica do período 2008-2011 mostrou-se incompatível com a obtenção simultânea de uma taxa real de câmbio competitiva e uma taxa de inflação baixa e estável, razão pela qual esse regime não pode ser considerado uma aplicação do “novo-desenvolvimentismo”. Como o regime de política macroeconômica desse período é inconsistente no sentido de Timbergen, iremos denominá-lo “desenvolvimentismo inconsistente”.

Figura 14

Descrição dos componentes do “desenvolvimentismo inconsistente”			
Tipo de Política	Objetivos	Metas Operacionais	Instrumentos
Política Monetária	Estabilidade da taxa de inflação em longo prazo Crescimento robusto (sustentável?) do produto real	Metas constantes de inflação, mas como alongamento do prazo de convergência	Taxa de juros de curto prazo Medidas macroprudenciais
Política Fiscal	Dívida pública como proporção do PIB estável em médio e longo prazo Aumento do investimento público Aumento da demanda agregada doméstica	Meta de superávit primário em torno de 3% do PIB	Aumento da carga tributária Aumento das despesas primárias como proporção do PIB Redução do superávit primário como proporção do PIB
Política Salarial	Elevação do salário real Aumento da participação dos salários na renda nacional	Não definida	Reajuste do salário mínimo pela inflação de t1 e pelo crescimento do PIB real de t2
Política Cambial	Autonomia da política monetária Estabilidade da taxa real de câmbio	Nenhuma	Compra de reservas internacionais em larga escala Controles à entrada de capitais

Fonte: Elaboração própria.

Do “desenvolvimentismo inconsistente” ao fracasso da nova matriz macroeconômica

O regime de crescimento adotado pelo Brasil a partir da crise financeira internacional de 2008 baseia-se na ideia do “*desarrollo hacia dentro*”, também conhecido como regime *wage-led*.¹¹ Trata-se de um modelo no qual as políticas de redistribuição de renda e de aumento real do salário mínimo, em conjunto com uma forte expansão do crédito bancário, deveriam estimular um vigoroso crescimento dos gastos de consumo, o que levaria os empresários a aumentar os gastos de investimento, permitindo assim um aumento simultâneo da capacidade produtiva e da produ-

vidade do trabalho. Nesse caso, seria possível obter um elevado crescimento do PIB e dos salários reais, ao mesmo tempo em que a inflação seria mantida sob controle.

Conforme argumentamos no final da seção anterior, esse regime de crescimento resultou num dilema de política econômica, qual seja, um *trade-off* entre competitividade externa e estabilidade da taxa de inflação. Por isso o denominamos “desenvolvimentismo inconsistente”.

Com efeito, o forte crescimento da demanda doméstica no período (2007-2012) levou o desemprego a níveis historicamente baixos, fazendo com que os salários reais crescessem acima da produtividade do trabalho, exacerbando a perda de competitividade decor-

rente da apreciação cambial acumulada desde 2005 e alimentando as pressões inflacionárias latentes na economia brasileira. O resultado foi um aumento significativo do custo unitário do trabalho, principalmente na indústria de transformação, conforme podemos observar na figura 15.

Reverter a perda de competitividade externa decorrente do aumento significativo do custo unitário do trabalho exigiria uma grande desvalorização cambial, o que causaria uma forte elevação da taxa de inflação, já pressionada pelo crescimento dos salários acima da produtividade do trabalho, a não ser que seu efeito fosse contrabalançado por uma política fiscal mais apertada. O problema é que, desde 2008, a política fiscal

Figura 15

Evolução do custo unitário do trabalho por setor de atividade produtiva e por intensidade tecnológica (2000-2009)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AGRO		100	77,25	65,29	61,92	71,28	103,84	112,99	108,51	105,87	108,10
Indústria		100	88,82	80,60	79,86	78,12	104,69	114,99	130,96	142,71	147,51
IE	Extrativa	100	102,90	89,52	93,56	95,29	95,39	96,12	129,18	112,43	200,18
Transformação		100	87,02	80,43	79,93	77,93	106,72	117,39	134,08	144,93	142,60
IAIT	Alta	100	94,74	90,72	94,40	93,73	114,93	125,86	144,34	145,57	140,19
IMAIT	Média-Alta	100	92,11	86,94	90,44	79,66	115,85	117,09	131,44	134,51	137,64
IMBIT	Média-Baixa	100	84,57	75,21	64,34	64,43	84,92	106,32	117,32	145,62	123,94
IBIT	Baixa	100	83,05	75,96	76,20	79,06	106,59	119,32	139,15	149,16	153,47
SIUP	SIUP	100	90,66	74,98	63,77	57,40	75,13	85,45	91,67	109,30	114,37
CC	Construção	100	91,66	80,69	83,23	83,52	110,72	123,85	136,08	159,83	188,83
Serviços		100	86,42	79,29	78,48	82,73	101,41	116,68	123,33	129,75	130,21
SAIC	Alta	100	85,89	75,60	74,94	80,97	97,13	113,53	118,27	126,76	124,45
SMIC	Média	100	84,78	76,68	76,42	81,42	100,11	116,90	127,23	136,97	140,78
SBIC	Baixa	100	87,68	84,48	83,36	85,31	107,12	120,56	128,57	132,08	135,07
Total		100	86,56	78,90	77,89	80,96	102,35	116,16	124,43	131,58	133,36

Nota: SCN novo, 2000 = 100 (em US\$).

Fonte: Elaboração própria.

brasileira foi expansionista – além de ter um viés em consumo e custeio, em vez de em investimento –, o que torna impossível um ajuste não inflacionário da taxa real de câmbio.

O dilema entre competitividade externa e inflação estável, herdado do segundo mandato do presidente Lula, foi administrado pelo governo Dilma Rousseff com base numa espécie de “solução de compromisso”.

Nos momentos em que a pressão inflacionária se tornasse menos intensa graças a choques externos favoráveis, esse espaço devia ser aproveitado para desvalorizar o câmbio nominal, de modo a atenuar a perda de competitividade externa. Essa janela de oportunidade surgiu no segundo semestre de 2011 com o recrudescimento da crise financeira mundial em função dos efeitos da turbulência nos mercados de dívida soberana na área do euro. A assim chamada

“nova matriz macroeconômica” foi implantada nesse momento, dando início a um longo ciclo de redução da taxa básica de juros pelo Banco Central e à gradual desvalorização da taxa nominal de câmbio. Contudo, se a pressão inflacionária voltasse a recrudescer – algo que, de fato, ocorreu no início de 2013 –, a recomposição da competitividade externa seria interrompida e parcialmente revertida, e o ciclo de elevação da taxa de juros deveria ser iniciado, de forma a garantir a estabilização dos patamares inflacionários. Nesse contexto, a política macroeconômica do governo Dilma Rousseff tornou-se, por assim dizer, uma “biruta de aeroporto”, condenando ao fracasso a nova matriz macroeconômica, na medida em que não conseguiu eliminar a sobrevalorização cambial nem reduzir, de forma permanente, o patamar da taxa de juros.

Com efeito, no final do ano de 2012, o secretário de política econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, afirmou que o governo brasileiro havia adotado uma “nova matriz macroeconômica” caracterizada pela combinação de juros baixos, câmbio competitivo e política fiscal “amigável” ao investimento público (*Valor Econômico*, 17/12/2012). Essa nova matriz deveria aumentar consideravelmente o ritmo de crescimento do investimento ao longo de 2013, permitindo a aceleração do crescimento da economia brasileira.

Essas expectativas não se concretizaram. Embora a economia brasileira tenha, de fato, acelerado seu crescimento em relação a 2012 (2,49% em 2013 contra 1,03% em 2012), ocorreu uma forte desaceleração do ritmo de crescimento do PIB real (média do crescimento dos últimos cinco anos) durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, como podemos verificar na figura 16.

Apesar da desaceleração do ritmo de crescimento, o Banco Central iniciou, a partir de meados de 2013, um novo ciclo de elevação da taxa de juros, fazendo com que a taxa Selic superasse o nível do início do governo Dilma Rousseff (10,75% ao ano). Por fim, a desvalorização da taxa nominal de câmbio ocorrida nesse período não foi capaz de recuperar a competitividade da indústria brasileira, cuja produção física está estagnada desde o final de 2010 (ver figura 17).

Por que as expectativas com a “nova matriz” não se concretizaram? Embora sua implantação tenha permitido uma desvalorização bastante significativa da taxa *nominal* de câmbio, tal desvalorização não foi suficientemente grande para eliminar os efeitos, sobre a competitividade da indústria de

Figura 16

Crescimento do PIB real, média móvel dos últimos 5 anos (2003-2013)



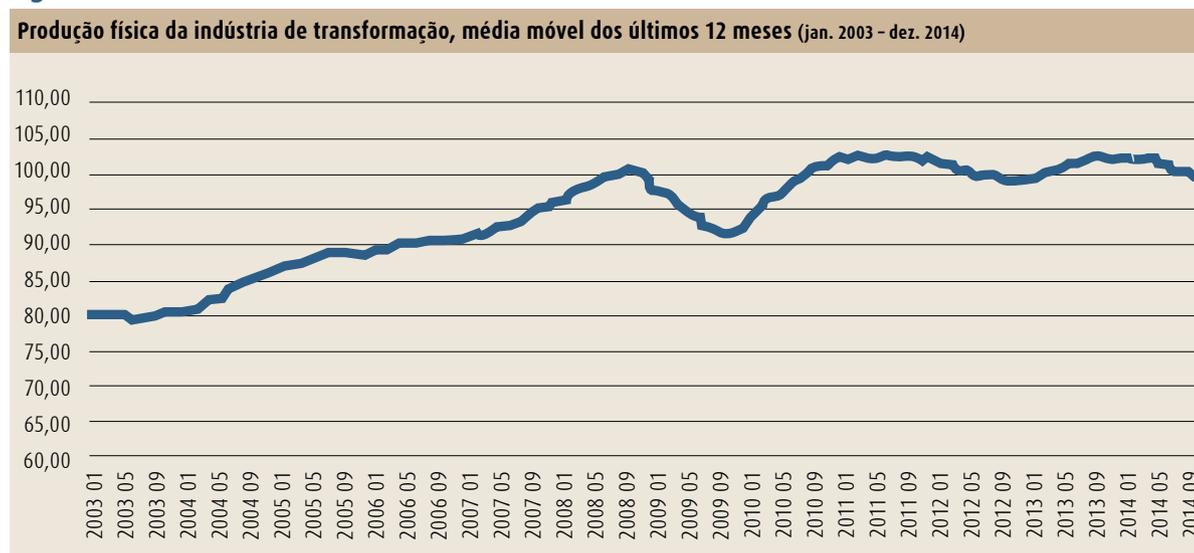
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

transformação, da combinação de sobrevalorização da taxa *real* de câmbio e aumento real dos salários acima do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho. Conforme podemos verificar na figura 18, ao longo dos últimos dez anos

a relação câmbio efetivo/salário sofreu um processo de forte redução, o qual foi estancado, mas não revertido, durante o governo da presidenta Dilma Rousseff.

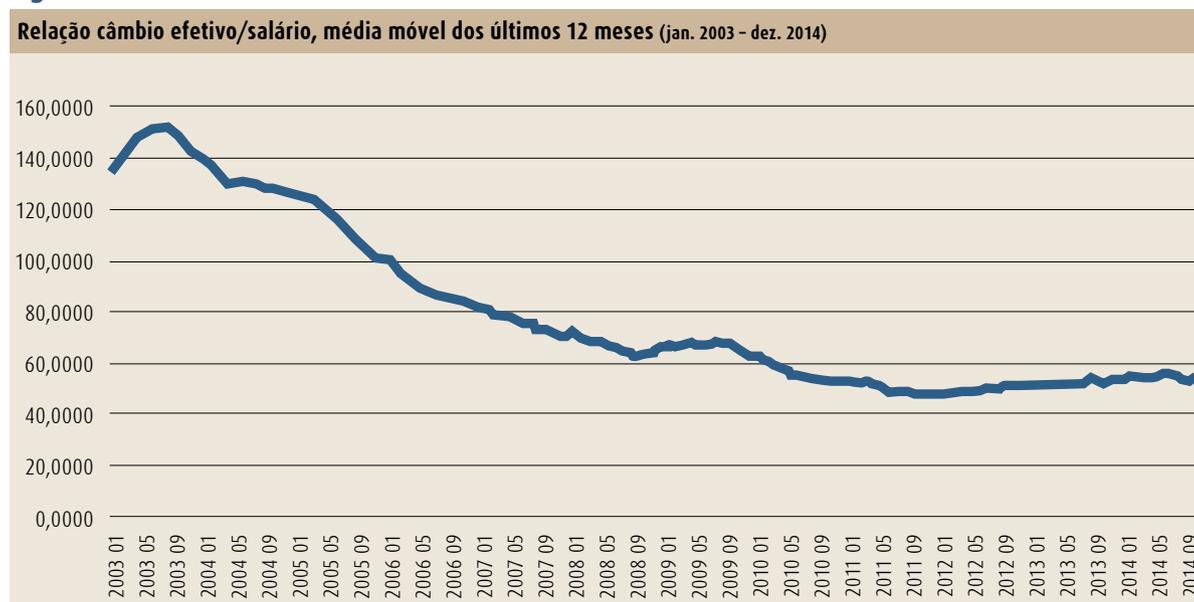
Outra razão do fracasso é a permanência da taxa real de juros

Figura 17



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

Figura 18



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

Não é possível obter simultaneamente a estabilidade da taxa real de câmbio, o aumento da participação dos salários na renda nacional, a estabilidade da taxa de inflação em longo prazo, o crescimento robusto do produto real e o aumento da demanda agregada doméstica. São objetivos incompatíveis.

em patamares elevados. Com efeito, a taxa Selic representa a taxa de retorno da aplicação financeira livre de risco no Brasil, pois ela é a taxa que remunera as assim chamadas letras financeiras do Tesouro, as quais são um tipo de título de dívida emitido pelo governo federal que tem liquidez diária. No momento em que escrevo este artigo, a taxa Selic está em 13,25% ao ano. Supondo uma expectativa de inflação de 8,2% para os próximos doze meses, então a taxa real de juros da aplicação financeira livre de risco na economia brasileira é igual a 4,66% ao ano. *Em poucos lugares do*

mundo uma aplicação livre de risco gera uma taxa de retorno tão alta.

O efeito disso sobre a decisão de investimento é perverso. Como a taxa de juros da aplicação financeira livre de risco é muito alta, os empresários só estarão dispostos a realizar aqueles projetos de investimento cuja taxa de retorno supere por uma elevada margem, chamada prêmio de risco, a taxa de juros livre de risco. O problema é que numa economia que se defronta com uma forte sobrevalorização cambial e possui sérias deficiências de infraestrutura – problemas que se somam à incerteza oriunda da política macroeconômica, que se comporta como uma “biruta de aeroporto” – poucos são os projetos de investimento cuja taxa de retorno supera, por uma margem suficientemente grande e atrativa, a taxa de juros livre de risco.

Considerações finais

Ao longo deste artigo analisamos a evolução do regime de política macroeconômica vigente no Brasil ao longo dos últimos quinze anos, mostrando o progressivo abandono do “tripé macroeconômico” e sua substituição pelo “desenvolvimentismo inconsistente” seguido pela “nova matriz macroeconômica”.

Argumentamos também que os dois últimos regimes de política macroeconômica, adotados no Brasil após a erupção da crise financeira de 2008, são inconsistentes no sentido de Tinbergen, bem como insustentáveis em longo prazo. Com efeito, as metas de política econômica do “desenvolvimentismo inconsisten-

te”, em larga medida partilhadas pela “nova matriz macroeconômica” – a saber, a estabilidade da taxa real de câmbio, o aumento da participação dos salários na renda nacional, a estabilidade da taxa de inflação em longo prazo, o crescimento robusto do produto real e o aumento da demanda agregada doméstica –, não podem ser obtidas simultaneamente.

Nesse contexto, cria-se um dilema entre a estabilidade/competitividade da taxa real de câmbio e a estabilidade da taxa de inflação. Mais especificamente, o regime de política macroeconômica atualmente em vigor no Brasil não permite que se obtenham simultaneamente uma taxa real de câmbio competitiva e uma taxa de inflação estável em longo prazo. Por isso ele não pode ser classificado como “novo-desenvolvimentista”.

O segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff se inicia com a economia em processo de estagnação e com um forte desequilíbrio fiscal herdado de 2014. Um ajuste fiscal moderado – tal como o anunciado pela nova equipe econômica – pode evitar a ocorrência de uma crise cambial de grandes proporções, motivada pela parada súbita de financiamento externo em decorrência do risco de *default* soberano, mas não é suficiente para restaurar a competitividade da indústria de transformação, a qual é absolutamente necessária para a retomada do crescimento da economia brasileira. Para tanto é necessário que ocorram uma desvalorização expressiva da taxa real de câmbio e um aumento do investimento em obras de infraestrutura. ■

Notas

1. Com base em Herr e Kazandziska (2011), define-se o regime de política macroeconômica como o conjunto de objetivos, metas e instrumentos de política macroeconômica, bem como o arcabouço institucional no qual a política econômica é executada.
2. Sobre a desindustrialização da economia brasileira, ver Oreiro e Feijó (2010) e Soares, Mutter e Oreiro (2013).
3. Ver as declarações do secretário de Política Econômica, Márcio Holland, na matéria “Transição para a nova matriz macroeconômica afetou o PIB”, em *Valor Econômico*, 17/12/2012.
4. Nas palavras de Tinbergen: “Por inconsistência nas metas entendemos uma situação em que algumas coisas são almeçadas, mas são, em última análise, incompatíveis com outras metas perseguidas ao mesmo tempo” (1988, p. 81).
5. Esse regime de política macroeconômica substituiu o regime de âncora cambial prevalecente no Brasil entre 1995 e 1998.
6. O Conselho Monetário Nacional estabeleceu as metas de inflação em 8% para 1999, 6% para 2000, 4% para 2001 e 3,75% ao ano para 2002. Após o estresse cambial de 2002, gerado pela expectativa de *default* da dívida pública em função da perspectiva de vitória do PT nas eleições presidenciais, o que levou a inflação a fechar esse ano em 12,53%, o Conselho Monetário Nacional alterou as metas de inflação para os anos seguintes, mas manteve a sistemática de “metas declinantes”. A meta de inflação para 2003 foi elevada para 8,5% ao ano, e a meta para 2004 foi alterada para 5,5% ao ano.
7. Entre 2006 e 2008, o custo unitário do trabalho, segundo dados do Banco Central do Brasil, aumentou 21,21% em termos reais.
8. Conforme o resultado tradicional do assim chamado multiplicador de Haavelmo, segundo o qual o efeito multiplicador de um aumento simultâneo dos gastos do governo e dos impostos é igual a 1 (Haavelmo, 1945).
9. Conforme dados do Tesouro Nacional, entre 2008 e 2009, os gastos primários do governo federal aumentaram em R\$ 74,28 bilhões, ou seja, verifica-se um acréscimo de 14,91% em termos nominais.
10. Uma exposição sistemática das ideias novo-desenvolvimentistas pode ser obtida em Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2015).
11. Esse regime de crescimento é denominado “social-desenvolvimentismo” em contraposição ao “novo-desenvolvimentismo”. Sobre as diferenças entre os dois ramos do “desenvolvimentismo”, ver Oreiro (2015).

Referências bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2006). “O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3.
- _____. (2007). *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (2009). *Globalização e competição*. Rio de Janeiro: Campus.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; OREIRO, J.L.; MARCONI, N. (2015). *Developmental Macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy*. Londres: Routledge.
- HAAVELMO, T. (1945). “Multiplier effects of balanced budget”. *Econometrica*, v. 13, p. 311-318.
- HERR, H.; KAZANDZISKA, M. (2011). *Macroeconomic Policy Regimes in Western Industrial Countries*. Londres: Routledge.
- OREIRO, J.L. (2015). “As várias faces do desenvolvimentismo”. *Valor Econômico*, 11 de maio.
- OREIRO, J.L.; ARAUJO, E. (2012). “A crise de 2008 e os erros do Banco Central do Brasil”. In: Bresser-Pereira, L.C. (org.), *Depois da crise: a China no centro do mundo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- OREIRO, J.L.; FEIJÓ, C. (2010). “Desindustrialização: conceitualização, causas, efeitos e o caso brasileiro”. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2.
- OREIRO, J.L.C.; PASSOS, M.O. (2005). “A governança da política monetária brasileira: análise e proposta de mudança”. *Indicadores Econômicos*, FEE, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 157-168.
- SAWYER, M. (2009). “Fiscal and interest rate policies in the ‘new consensus’ framework: a different perspective”. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 31, n. 4.
- SOARES, C.; MUTTER, A.; OREIRO, J.L. (2013). “Uma análise empírica dos determinantes da desindustrialização no caso brasileiro (1996-2008)”. In: Azevedo, A.; Feijó, C.; Coronel, D. (orgs.), *A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora da Unisinos.
- TINBERGEN, J. (1988). *Política econômica: princípios e planejamento*. São Paulo: Nova Cultural.



Lena Lavinas

Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora sênior do CNPQ e da rede de pesquisa internacional desigualdades.net da Freie Universitat.
Email: lenalavinas@gmail.com

A financeirização da política social

o caso brasileiro

A década de 2000 mostra um *tourant* na política social brasileira, cuja institucionalidade havia sido profundamente alterada com a criação do Sistema de Seguridade Social (1988). Por um lado, os programas de transferência de renda condicionada como mecanismo de combate à pobreza estendem significativamente sua cobertura, tal como os benefícios previdenciários. Em paralelo, a terceira perna do tripé da Seguridade, o Sistema Único de Saúde (SUS), segue tributário do subfinanciamento, que compromete sua efetividade, e acentua a contradição de o Brasil ter um sistema público, gratuito e universal que não consegue atender à demanda, precarizando e sobrefocalizando o atendimento. Em meio a essa dinâmica, a política social vai servindo para consolidar o modelo de consumo do “social-desenvolvimentismo”, que consiste em promover a transição para uma sociedade de consumo de massa, através do acesso ao sistema financeiro. A novidade do modelo social-desenvolvimentista é ter instituído a lógica da financeirização em todo o sistema de proteção social, seja via acesso ao mercado de crédito, seja via expansão dos planos de saúde privados, crédito educacional etc. Assiste-se, assim, a um processo de financeirização acelerada que se serve do sistema de proteção social para vencer a barreira da “heterogeneidade estrutural”, que freava a expansão, na América Latina, da sociedade de mercado. O objetivo deste trabalho é demonstrar como se deu tal processo e como ele inverte a lógica da política social que, em lugar de promover a proteção contra riscos e incerteza, aumenta a vulnerabilidade e mercantiliza várias dimensões da vida social.



O século XXI parece ter finalmente entronizado uma articulação inédita na América Latina entre política econômica e política social, levando ao advento de sociedades de consumo de massa. Esse fenômeno é relevante. Na visão do pensamento estruturalista seminal (Prebisch, 1949; Furtado, 1972; Pinto, 1970), um dos obstáculos ao desenvolvimento econômico e social da América Latina residia na inexistência de um mercado doméstico vibrante, que, através de um processo de substituição de importações, levasse ao aumento da produtividade industrial. Tal processo resultaria na elevação do salário médio e, assim, engendraria um círculo virtuoso e permanente de expansão da produção e da demanda, apoiado numa dinâmica de inovação, que, por sua vez, aprimoraria constantemente os padrões de consumo de uma sociedade de massa.

A rota encontrada na transição para a sociedade de consumo de massa sugere que prevaleceu um atalho em lugar da trajetória clássica, como sinaliza o caso brasileiro. De fato, a América Latina – e o Brasil, em particular – é hoje reconhecida pelo êxito em ter incorporado ao mercado de consumo, em menos de uma década, dezenas de milhões de indivíduos, um feito cujo registro revela-se extraordinário, dado o legado histórico do continente (Lavinás e Simões, 2015). Procede, assim, o entendimento de que a via clássica não vingou em face do desempenho medíocre que registra a indústria (Bertola e Ocampo, 2012), carente de inovação e tolhida pelo avanço do extrativismo e da

produção agroindustrial, expresso na dinâmica de reprimarização das economias do continente.

No Brasil, objeto deste artigo, vários fatores teriam contribuído para romper as amarras estruturais à expansão do mercado interno. Para citar alguns, destacamos a fase de bonança associada à forte elevação dos preços internacionais das *commodities*, que provocou sobrevalorização do câmbio; a intensificação do processo de globalização, com novos *players*, como a China, que passam a inundar o mercado internacional com bens saláris e bens duráveis a preços al-

políticas sociais voltadas antes para incorporar ao mercado do que para equalizar oportunidades e dirimir as profundas assimetrias que alimentam a heterogeneidade estrutural que ainda nos caracteriza. Consequentemente, a transição ao consumo de massa se faz sem solucionar os gargalos estruturais.

A notável progressão do crédito ao consumo vinculado a determinados benefícios sociais, na última década, aparece no centro da chamada estratégia social-desenvolvimentista (Bastos, 2012), cujo saldo mais positivo foi praticamente universalizar o acesso

Adotamos um atalho para a sociedade de consumo de massas. A expansão do crédito aqueceu a demanda doméstica, mas gerou forte endividamento familiar e aumentou a vulnerabilidade das classes populares, contribuindo para tornar mais precário o sistema de proteção social: 60% do gasto social no Brasil tomam a forma de transferências monetárias.

tamente competitivos e em queda; o surgimento de uma coalisão de centro-esquerda à frente do executivo federal, comprometida em fomentar a “inclusão social” através de uma nova articulação entre política econômica e política social. Essa engenharia teria propiciado compensar produtividade em queda, notadamente na indústria de transformação, e ampliação do consumo de massa via

a determinados bens de consumo duráveis ao longo da curva de distribuição de renda, contribuindo, portanto, para o aquecimento da demanda doméstica e fazendo do consumo das famílias o motor do crescimento econômico recente.

Argumentamos que a outra face da moeda reside num processo de forte endividamento e de maior vulnerabilização das classes popu-

lares e dos grupos mais desfavorecidos, concomitantemente a uma precarização e desinstitucionalização do sistema de proteção social (Fagnani, 2010).

Para explicitar como se materializou tal transição, este artigo tem mais cinco seções, para além desta introdução. Na segunda seção, apresentamos brevemente as principais características do sistema de proteção social brasileiro, marcado pelo viés da elevada prevalência das transferências de renda monetária, o que restringe seu impacto redistributivo. O domínio das transferências monetárias visa solucionar falhas de mercado. A redistribuição costuma ser mais efetiva quando se usa o sistema tributário e se garante acesso incondicional a bens públicos em quantidade e qualidade demandadas pela sociedade. Na terceira seção, descrevemos como se dá a articulação entre política econômica e política social, predominantemente pela inclusão financeira, enfatizando as fragilidades do novo “modelo social” à luz da conjuntura de desaceleração da economia. Na quarta e na quinta seções, evidenciamos contradições desse modelo a partir de uma leitura de indicadores sociais que leva ao questionamento do padrão truncado de redução das desigualdades; por fim, apresentamos, na conclusão, nossa argumentação sobre a relação entre consumo de massa e financeirização da política social, para demonstrar a inversão na lógica e na finalidade da política social que, em lugar de promover a proteção contra riscos e incerteza, aumenta vulnerabilidades e mercantiliza várias dimensões da vida social.

A criação da Seguridade Social: extensão da cobertura e garantia de renda

Em 1988, a Constituição Cidadã consagra a Seguridade Social, que incorpora, em um orçamento único e exclusivo, três dimensões inerentes aos sistemas de proteção social: previdência, assistência e saúde. A Seguridade surge, assim, com um perfil bem delimitado: seguro social contributivo, integrando – sem obrigatoriedade de contribuição prévia – os trabalhadores rurais e o pequeno camponato; assistência, condicional e sujeita a testes de controle para os mais necessitados; e saúde pública, universal e gratuita. Contudo, as características originais da Seguridade, comprometidas com a universalidade, a uniformidade, o reconhecimento das necessidades e a provisão pública, têm sido negligenciadas, e sua normatividade, enfraquecida e omitida pela ação do Estado, que ajusta constantemente os parâmetros da proteção na direção de mínimos, ameaçando inclusive sua constitucionalidade (Fagnani, 2010).

A consolidação do sistema de proteção social brasileiro é peça basilar na transição para uma sociedade de consumo de massa. Para se entender sua trajetória através do acesso ao sistema financeiro, apresentamos, inicialmente, suas características e seu escopo. Cabe assinalar, desde já, a marca registrada do gasto social no Brasil: 60% tomam a forma de transferências monetárias, ao passo que a provisão de serviços não mercantilizados segue minoritária e aquém

do estabelecido em lei. Esse perfil não é acidental: encobre um modelo social que privilegia a solução das falhas de mercado, negligenciando mecanismos de equalização social e de redução das desigualdades, o que, por si só, é um fator que inibe a redistribuição (Lavinias, 2013; 2014).

A Previdência: o diferencial positivo do seguro social no Brasil

Apesar de distorções remanescentes, o Brasil logrou estabelecer um grau de cobertura para a população sênior que tende à universalização na faixa etária de 65 anos ou mais. As aposentadorias e pensões rurais desvinculadas de contribuição prévia, o piso previdenciário universal vinculado ao salário mínimo e a existência de um teto para contribuições e benefícios contribuíram significativamente para fazer que o índice de Gini entre os seniores (65 anos ou mais) seja inferior àquele observado na população como um todo (renda familiar *per capita*) e entre os ocupados (renda do trabalho). Da mesma maneira, e em virtude do desenho do sistema e de sua normatividade, aposentadorias e pensões, ao longo da década de 2000, tiveram impacto de magnitude maior na redução dos índices de pobreza¹ do que as transferências de renda compensatórias (Lavinias, 2013). Com efeito, em 2013, a decomposição das fontes de renda captadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indica que enquanto os benefícios previdenciários retiram 21 milhões de pessoas da pobreza e 19 milhões da miséria, os benefícios assisten-

ciais reduzem o número de pobres em 7 milhões e o de indigentes em 4 milhões.² Em 2011, o percentual de brasileiros com 65 anos ou mais, entre os pobres, é inferior a 2% (PNAD 2011), enquanto a taxa de cobertura previdenciária contempla mais de 85% da população idosa.

Temos, então, um resultado extremamente positivo, que, em termos de cobertura, só perde na América Latina para o desempenho da Bolívia desde a criação da Renta Dignidad (2007). Dessa forma, o desenho do sistema previdenciário supera velhas clivagens (regime altamente estratificado) e escapa à armadilha do seguro social (cujo acesso seria exclusivo dos contribuintes). Em lugar de aderir à ideia dos mínimos monetários, sujeitos à comprovação de déficit de renda, ou na óptica de um piso básico (Relatório Bachelet, 2012), o Brasil se sobressai por romper com a lógica bismarkiana *stricto sensu* e os *safety nets* de combate à pobreza.

Ademais, a partir de 2008, o seguro social foi flexibilizado, com a criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI), que formaliza vínculos com a Seguridade mediante uma alíquota de contribuição inferior à alíquota-padrão, a saber, 5% contra 20% sobre o salário mínimo vigente. Beneficiam-se dessa vantajosa “alíquota-incentivo” aqueles que se declaram autônomos, precários ou envolvidos em um rol de cerca de 250 ocupações.³ Entre outros critérios de elegibilidade, é preciso declarar renda anual de até R\$ 60 mil (ou US\$ 20 mil).⁴

Tal flexibilização denota a ampliação e o fortalecimento de uma via original que consolida valores de solidariedade (desindividualização) e redistribuição (alíquota de contribuição menor, mas benefício idêntico ao piso dos contribuintes), constitutivos dos sistemas de PAYG (Barr, 2004), eliminando a informalidade. Ademais, dá musculatura ao sistema previdenciário por elevar a densidade contributiva, incluindo novos grupos de trabalhadores antes desprotegidos. Esse incentivo aumenta a eficiência do sistema e, ao mesmo tempo, redistribui. Em poucos anos, 4 milhões de pessoas tornaram-se MEI, aderindo ao regime geral da Previdência. Podem aposentar-se apenas por idade, mas terão direito a um benefício no valor integral do piso previdenciário.

Assim, pelo lado dos benefícios previdenciários e do seguro social (Regime Geral da Previdência Social), caminha-se para uma cobertura crescente, ampla e que, a partir de *status*, condições e contribuições diferenciados, assegura um conjunto de direitos equivalentes e uniformes.

Hoje há 24,5 milhões de aposentados e pensionistas no Brasil (8,6 milhões de rurais),⁵ 2/3 dos quais recebem mensalmente um benefício no valor de um salário mínimo.⁶ O teto regular da aposentadoria do regime geral da Previdência é relativamente baixo: R\$ 4.663,00 mensais.⁷

O seguro social garante ainda auxílio doença, licença-maternidade e seguro-desemprego, estendendo o leque de direitos pre-

videnciários dos contribuintes, à imagem dos sistemas de seguridade mais modernos. Em 2013, as despesas com os benefícios previdenciários do regime geral totalizaram 7,38% do PIB (Anfip, 2014:84).

Finalmente, cabe registrar que as fontes exclusivas de financiamento do Regime Geral da Previdência Social, a saber, as contribuições previdenciárias, são protegidas pela Constituição, não sofrendo incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU).⁸ Isso, somado à dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil – que gerou, no período 2003-2013, cerca de 21 milhões de postos de trabalho formais (Lavinas, Cordilha e Cruz, 2014) – e aos incentivos à contribuição previdenciária, faz com que as contas da Previdência sejam superavitárias. “O aumento dos postos de trabalho, sob a forma de emprego, um maior grau de formalização das relações de trabalho e o aumento da renda do trabalho são fatores determinantes desses resultados” (Anfip, 2014:59).

Contudo, tal desempenho vem sendo prejudicado pela política de massivas desonerações tributárias⁹ às empresas, em voga desde o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). Somente em 2015, as desonerações na folha de pagamento devem somar R\$ 25 bilhões (ou US\$ 8,5 bilhões), que não são integralmente compensadas pelo Tesouro. Cada vez mais, quem honra o compromisso de contribuir para o sistema previdenciário são os trabalhadores, exonerando-se o capital. Esse é um dos aspectos de desconstitu-



AFIM/SHUTTERSTOCK.COM

cionalização da Seguridade Social brasileira, golpeando a pedra de toque de sua arquitetura, ou seja, seu orçamento exclusivo, que se mantém superavitário.

Assistência: inovação incompleta que opera na excepcionalidade

Uma das inovações institucionais de grande impacto social da Constituição de 1988 foi a criação do direito à assistência para os grupos carentes e destituídos de meios, cabendo ao Estado assegurar mínimos monetários e provisão de serviços para reduzir a vulnerabilidade das famílias pobres. Antes de 1988, a assistência era quase integralmente uma ação beneficente, com a intervenção do Estado

limitando-se a iniciativas pontuais de controle de jovens infratores ou a atender mães solteiras, em delito de costumes.

Hoje, a assistência é uma área em que a normatização dos programas e planos de combate à pobreza e à miséria forjou uma nova institucionalidade, fortemente ancorada na lógica dos mínimos de subsistência, em conformidade com o marco regulatório da Seguridade.

Dois grandes programas, com vasta cobertura, atendem à população-alvo. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) contempla idosos com mais de 65 anos e portadores de deficiência, vivendo em famílias com renda *per capita* inferior a 1/4 do salário

Até hoje o Bolsa Família não foi instituído como direito. Isso significa que nem todos os elegíveis são contemplados. O déficit de cobertura situa-se entre 800 mil e 3,5 milhões de famílias.

mínimo.¹⁰ Atualmente beneficia cerca de 4 milhões de pessoas pobres com uma transferência de renda no valor de um salário mínimo. Já o Bolsa Família (BF) atende a praticamente 14 milhões de famílias, garantindo um benefício médio de R\$ 170,00¹¹ àquelas cuja renda *per capita* esteja abaixo da linha de pobreza, de R\$ 154,00 mensais.¹² Estima-se, assim, que cerca de 45 milhões de brasileiros são alcançados pelo grande programa de combate à pobreza do governo federal, com a garantia de uma renda mínima de sobrevivência. A despesa com ambos os programas alcançou 1,2% do PIB em 2014 (o custo do Bolsa Família foi de 0,51% do PIB).

As diferenças entre o BPC e o Bolsa Família não se resumem à adoção de linhas de pobreza distintas e benefícios de magnitude ainda mais díspar (R\$ 788,00 contra R\$ 170,00 em média, respectivamente). O BPC é incondicional para todos os que atendem aos critérios de elegibilidade, o que não ocorre com o Bolsa Família, cujas condicionalidades (frequência escolar de crianças e adolescentes e visitas a postos de saúde), se não forem cumpridas, podem levar à suspensão do direito à transferência monetária.

Embora o Bolsa Família seja consenso como política pública de combate à pobreza,¹³ pergunta-se por que não foi até hoje instituído como direito, ao menos para assegurar cobertura integral ao público-alvo. Isso significa que nem todos os elegíveis são contemplados. Há um déficit de cobertura, reconhecido pelo governo federal, que varia, segundo a origem da esti-

mativa, de 800 mil a cerca de 2,5 milhões de famílias. Mais uma vez, é provável que a resposta esteja ligada aos ajustes da gestão macroeconômica, que demanda flexibilidade. Uma institucionalidade legal dificulta isso, pois implica definição rigorosa de normas para sua regulamentação. Tal opção reforça os mínimos focalizados, ao preço de uma Seguridade Social enfraquecida em seus princípios e seus valores estruturantes. Outra debilidade do programa é não estar sujeito às mesmas regras que regulam outros benefícios sociais, como a indexação anual da linha de pobreza e do valor dos benefícios às famílias, ambos sujeitos à discricionariedade do governo federal.

Embora não esteja inscrita nos marcos legais, a força da norma focalizada ganhou legitimidade em período recente e vem justificando novos mecanismos de sobre-focalização, questionando a lógica da cidadania que preside a criação da Seguridade. Tal norma é contrária à Seguridade universal e pública, tal como consagrado na Carta Magna.

A eficácia do Bolsa Família na redução da pobreza já foi motivo de polêmica. Lavinias (2013) demonstra que sua contribuição ao recuo dos índices de pobreza é marginal (cerca de 10%), muito aquém do impacto das transferências contributivas (aposentadorias e pensões) e, sobretudo, do salário mínimo. O mesmo ocorre com a queda da desigualdade: segundo vários autores (Saboia, 2014; Nercio, 2014), a revalorização real do salário mínimo ocorrida na década de 2000, por força da regra

Se adotássemos uma linha de pobreza equivalente a 50% da renda mediana da sociedade, como faz a União Europeia, o percentual de pobres subiria para 23,1% da população brasileira.

de reajuste¹⁴ anual do seu valor, explica cerca de 75% da variação do índice de Gini, de 0,586 em 2003 para 0,500 em 2013. Estima-se que o Bolsa Família tenha contribuído com 15% da queda da desigualdade no período.

Sem dúvida, a política de maior impacto redistributivo no Brasil pós 2000 foi o aumento real do salário mínimo, junto à criação de 20 milhões de postos de trabalho formais entre 2003 e 2013, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Atente-se para o fato de que 84% dos empregos formais criados nesse período foram na faixa de até dois salários mínimos (Lavinias, Cordilha e Cruz, 2014).

É indiscutível que o Bolsa Família constitui um mecanismo importante de combate à pobreza extrema. Sua adoção tardia supriu uma grave lacuna. Entretanto, o benefício assegurado anualmente a cada criança pobre é bem inferior ao gasto tributário com que se contemplam as ricas. Lavinias e Cordilha (2015) indicam que, enquanto o gasto anual *per capita* com jovens e crianças¹⁵ bene-

ficiários do Bolsa Família somou R\$ 406,00 em 2013, a renúncia tributária anual *per capita* com dependentes em famílias taxadas pelo Imposto de Renda de Pessoa Física alcançou quase cinco vezes mais (R\$ 1.975,00) no ano anterior. É possível que esse hiato tenha sido ainda maior em 2013.

A despeito de problemas que refletem assimetrias e descoerção na lógica redistributiva, a Anfp (2014) afirma que “o conjunto dos benefícios [monetários] da Seguridade Social tem a capacidade de diminuir a pobreza e grande poder multiplicador na economia. Esse impacto multiplicador do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que foca idosos e pessoas com deficiência, é de 2,70, e o da Previdência, 1,07” (p. 83).

O gráfico 1 retrata a tendência a reduzir os índices de pobreza e de indigência, tomando como pa-

râmetro as linhas de pobreza e de indigência aplicadas ao Bolsa Família, a saber, R\$ 154,00 mensais *per capita* e R\$ 77,00 mensais *per capita*, respectivamente.

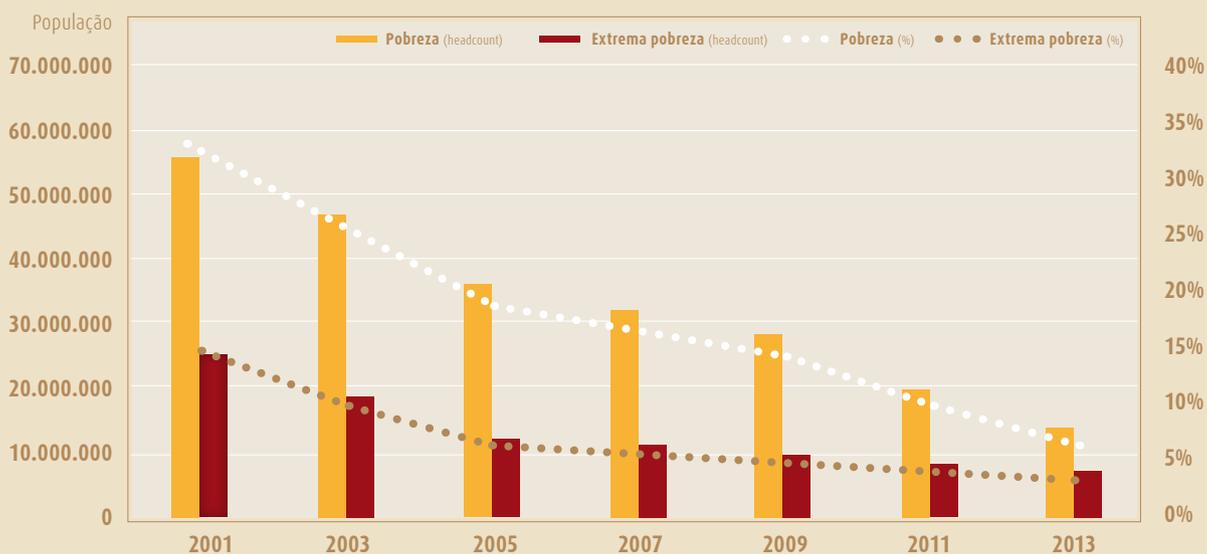
Ambos os parâmetros de identificação dos pobres são extremamente baixos para um país de alta renda média, como o Brasil. Considera-se que vive na pobreza extrema quem dispõe de menos de R\$ 2,50 por dia, o que não é conforme sequer às orientações do Banco Mundial, que estabelece como linha de indigência US\$ 1,25 por dia (o equivalente a R\$ 3,75 em maio de 2015). No caso dos pobres, a linha de corte se situa entre R\$ 2,30 e R\$ 5,10 por dia, novamente aquém do teto de US\$ 2,50 diários preconizados (o que corresponderia a R\$ 7,50).¹⁶

Se adotássemos, à imagem da União Europeia, uma linha de indigência relativa, equivalente a

40% da renda mediana,¹⁷ e uma linha de pobreza também relativa, correspondente a 50% da mediana, o percentual de indigentes subiria para 17,3%, e o de pobres, para 23,1%.

Outra particularidade da assistência brasileira é que os benefícios do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada são pagos com receita oriunda de tributação indireta, que incide sobre o consumo. A Constituição Cidadã estabeleceu que além das contribuições de empregados e empregadores para o orçamento da Seguridade (vinculadas ao pagamento de benefícios contributivos), um conjunto de tributos exclusivos, incidindo sobre maneira sobre o consumo, serviria ao financiamento dos benefícios não contributivos e da saúde. No Brasil, ao contrário de muitas economias desenvolvidas

GRÁFICO 1 | Brasil - Evolução do percentual de pobres e indigentes (2011 - 2013)



Fonte: PNAD (IBGE).



MARCELO74 / SHUTTERSTOCK.COM

Desde 1988 temos um sistema único, universal e gratuito de saúde. Mas, paradoxalmente, as despesas privadas com saúde superam o gasto público com esse setor no Brasil.

nas quais alimentos e outros bens e serviços de primeira necessidade são inteiramente desonerados¹⁸ para ampliar o consumo das famílias pobres, não existe tal tipo de desoneração (somente ao capital). Isso evidencia o elevado grau de regressividade do sistema tributário brasileiro, no qual os pobres contribuem diretamente para financiar a assistência na medida em que se integram mais ao mercado de consumo. Estudo do Ipea (2010) avalia que aproximadamente 50% dos benefícios recebidos pelas famílias do Bolsa Família retornam ao Estado na forma de impostos.

Saúde: norma desviante e quebra da institucionalidade

No caso da saúde, a tendência à privatização da oferta de serviços de saúde sinaliza o paradoxo entre a letra da Constituição e a realidade de um setor asfixiado pelo subfinanciamento, embora o orçamento da Seguridade Social seja superavitário.¹⁹

A Constituição instituiu em 1988 um sistema de saúde único e universal, inteiramente gratuito. O paradoxo reside no fato de as despesas privadas com saúde superarem o atual gasto público no Brasil: segundo o IBGE (2012), enquanto o gasto privado das famílias com serviços de saúde e

medicamentos corresponde a 5% do PIB, o gasto público com o Sistema Único de Saúde (SUS) representa 3,8%, uma contradição que se torna mais aguda e constitui uma preocupação manifesta do conjunto da população.

Assim, o sistema público de saúde evolui na direção de uma “universalização excludente” (Bahia, 2013, *apud* Favaret e Oliveira, 1990) que pode transformar o SUS num serviço destinado exclusivamente à população pobre – narrativa hoje dominante, segundo Bahia (2013:69).

Duas forças atuam contra o SUS. Por um lado, sua institucionalidade enquanto serviço público universal é contestada por força do subconsumo decorrente do subfinanciamento do setor, o que na saúde tem consequências graves. Por outro, subsídios estatais ao setor privado, indiscriminados e ilimitados, reforçam o aporte “complementar” da provisão pública.

Como se dá o subfinanciamento? Por desvio de receita exclusiva do orçamento da Seguridade. O financiamento da saúde no Brasil provém de um conjunto de tributos que incidem majoritariamente sobre o consumo e que, portanto, conheceram período de alta, em função da forte expansão do consumo das famílias, que foi o motor do crescimento econômico recente (Medeiros, 2015; Lavinias, 2014). Recorde-se que no Brasil nenhum bem ou serviço é totalmente desonerado. Isso significa que existe uma forte regressividade na tributação indireta, na medida em que, proporcional-

mente, penalizam-se mais os menores rendimentos. Mas os estados da federação e os municípios também devem contribuir com uma parcela de sua receita tributária líquida, respectivamente de 12% e 15%.

Em 2013, pouco mais de 50% do orçamento da Seguridade Social provinham de tributação indireta, que incide sobre toda a população (os demais 47% eram formados por contribuições previdenciárias). Desde 1994, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) confisca compulsoriamente, a cada ano, 20% dessa fonte para fins do superávit primário, que representa uma poupança forçada do governo federal à custa de redução do gasto público. Os montantes absolutos extraídos à Seguridade aumentaram de forma contínua (à exceção dos anos da crise financeira internacional de 2008-2009), tanto por força da elevação das alíquotas de algumas contribuições sociais no período – que vão para o governo federal – como em decorrência do aumento da arrecadação promovido pela retomada do crescimento econômico. De 2000 até 2012, somente do Orçamento da Seguridade Social destinado a saúde e assistência foram retirados R\$ 621,4 bilhões, ou algo como US\$ 265 bilhões. Isso representa sete vezes o dispêndio federal com saúde em 2013 (R\$ 85 bilhões, ou US\$ 36 bilhões na época), política universal que tem sido sucateada pelo desvio constitucional (DRU) de receita tributária própria e pelo mau uso da verba pública no atendimento à população.

O gasto *per capita* com saúde no Brasil foi de cerca de US\$ 475 por ano (Cebes, 2015), contra uma média superior a US\$ 2.000 nas economias desenvolvidas. Isso explica por que a atenção básica essencial a todas as classes de renda atende apenas a 50% da população (Wagner, 2013). Se fosse possível expandir tal atendimento para 80% a 90% da população, Wagner afirma que “80% dos problemas de saúde, mediante cuidado personalizado com abordagem clínica preventiva”, teriam solução, fortalecendo a provisão pública e restaurando princípios constitucionais erodidos pela medicina de mercado.

Outra forma de esvaziamento do SUS consiste no incentivo à medicina de mercado, mediante polpudas desonerações tributárias, que subtraem recursos da esfera pública. As deduções com despesas privadas de saúde no Imposto de Renda, por exemplo, são ilimitadas. No Brasil, “não apenas os gastos com planos de saúde, mas também com profissionais de saúde, clínicas e hospitais podem ser abatidos da base de cálculo do imposto a pagar – para a pessoa física e a pessoa jurídica –, o que reduz a arrecadação do governo federal” (Ocké-Reis, 2014:261). O mesmo autor, ao comparar o gasto direto do governo com a renúncia fiscal em 2012, conclui que “o Estado deixou de arrecadar R\$ 18,3 bilhões (ou US\$ 8 bilhões), o que representa 23% dos R\$ 80 bilhões aplicados pelo ministério” (2014:263) naquele ano no setor. No que tange ao gasto tributário em saúde, 77% beneficiam aqueles que estão

na alíquota máxima de Imposto de Renda de Pessoa Física (Lavinias e Cordilha, 2015), ou seja, a parcela mais rica da população.

Assim, os planos de saúde privados, apoiados em uma legislação fiscal praticada nas últimas décadas que multiplica incentivos à adesão e permite isenções no Imposto de Renda, têm expandido sua oferta inclusive na área da atenção primária e básica,²⁰ por força das falhas do governo. Esse paradoxo – a expansão do mercado de saúde privada dando-se em ritmo bem mais acelerado que o SUS – sugere que uma oferta de provisão pública restrita ao essencial há de reforçar o mercado inclusive na atenção básica e primária, ferindo o princípio da universalidade – garantia de acesso universal a ações e serviços de saúde – e da integralidade que atribui ao SUS o atendimento de qualquer agravo ou patologia em todos os níveis de complexidade.

A mercantilização da saúde a passos largos se assenta num processo contínuo de estratificação da oferta de seguro, que restringe a cobertura em função da renda (pagamento do prêmio). Em lugar de adquirir “certeza” (Barr, 2012), lógica inerente à aquisição de seguros privados, grande parte da população que passa a comprar plano de saúde desconhece o que compra e o grau de proteção adquirido. A regulação estatal é deficiente e, com isso, a judicialização dos conflitos entre os consumidores e as seguradoras privadas só faz crescer. Estima-se que 45 milhões de brasileiros, cerca de 1/4 da população (IBGE, 2013), sejam detentores de um plano de

saúde privado. Esse percentual aumenta com a elevação da renda média que caracteriza a fase recente de retomada do crescimento econômico (pós-2003). Segundo documento do Cebes (2015), a progressão no número de detentores de um plano de saúde privado foi de 41% entre 2003 e 2013.

O quadro ganha tonalidades ainda mais dramáticas quando se sabe que 62% dos leitos hospitalares são privados e 2/3 dos equipamentos disponíveis para diagnóstico e tratamentos de saúde encontram-se em hospitais e clínicas privadas, bem como 64% dos equipamentos de ressonância magnética (Cebes, 2015).

Contradições da política social

Esse deslocamento da oferta pública para a provisão privada não é gratuito, nem reflete uma opção deliberada de uma população mais exigente na cobertura médica em virtude da elevação da renda familiar. No setor previdenciário, por exemplo, esse deslocamento não ocorreu. Apesar de um teto de contribuição baixo que drena recursos do regime geral para a previdência complementar privada, não foi possível a completa financeirização e privatização do seguro social. Na saúde, entretanto, a dinâmica aponta para o fortalecimento do capital financeiro e o avanço da mercantilização plena da saúde.

O panorama incongruente do caminho trilhado pela política social pode ser resumido na prevalência das transferências de renda, em detrimento dos serviços não mercantilizados, o que caracteriza não apenas a mercantilização da saúde,

O predomínio dos mecanismos de transferência de renda, em detrimento da oferta de serviços não mercantilizados de educação e saúde, instituiu uma conexão inédita entre crédito e política social, no contexto de uma estratégia voltada essencialmente para aumentar a propensão ao consumo.

mas também, crescentemente, a da educação. Por um lado, os programas de transferência de renda condicionada como mecanismo de combate à pobreza e os benefícios previdenciários estendem significativamente sua cobertura. Em paralelo, a terceira perna do tripé da Seguridade, o Sistema Único de Saúde (SUS), segue tributário do subfinanciamento que compromete sua efetividade e acentua a contradição de o Brasil ter um sistema público, gratuito e universal que não consegue atender a demanda, precariza e sobrefocaliza o atendimento. Exemplo disso nos vem de programas desenhados especialmente para atender as doenças da pobreza, cuja lista exhibe ações prioritárias nas áreas consideradas mais carentes e de alta concentração de pobreza extrema.

Em meio a tensões, a política social serve para consolidar o modelo de consumo do “social-desenvolvimentismo”, que consistiu em promover a transição para uma sociedade de consumo de massa através do acesso ao sistema financeiro. A novidade do modelo social-desenvolvimentista é ter instituído uma conexão inédita entre crédito e política social para alimentar o consumo das famílias e promover, em curto prazo, um ciclo de crescimento liderado pela dinâmica do mercado interno. Essa articulação entre política social e política econômica engendrou um “modelo social” no qual o combate à pobreza através de mínimos sociais e da valorização real e acelerada do piso do salário mínimo²¹ – mecanismo de regulação social instituído na era Vargas –, deixando ao mercado a provisão de um conjunto amplo de bens e serviços públicos, surge, em consonância com o crédito, como a fórmula mágica na operacionalização de uma estratégia de *catching up*. O *core* dessa estratégia mescla incorporação ao mercado e crescimento, sem enfrentar obstáculos persistentes e desagregadores, como a nossa heterogeneidade estrutural produtiva e social (Lavinás e Simões, 2015).

A política social como colateral

Que “modelo social” é esse? A grande arquitetura começa com a criação do crédito consignado, em 2003, que vincula acesso prioritário a linhas de crédito com taxas de juros menos extorsivas para funcionários públicos e assalariados formalizados. Em 2004,

ele é estendido aos aposentados e pensionistas.²² A política social torna-se, em particular no caso dos titulares de benefícios previdenciários, o colateral que faltava e que é garantido pelo Estado para além da renda do trabalho, esta, sim, um colateral relevante. Vale recordar que os salários – notadamente seu piso, o mínimo – obtiveram ganhos reais importantes a partir de 2003, numa trajetória sustentada de recuperação.

Em paralelo, também em 2004, o Bolsa Família foi regulamentado. Com atraso, incorporou ao mercado milhões de famílias cujo grau de desamparo não apenas restringia oportunidades, mas ameaçava sua existência e sua dignidade. Pouco a pouco, ampliam-se mecanismos de acesso ao crédito de consumo também aos beneficiários do grande programa nacional de combate à pobreza, para incentivar um modelo de consumo que vem, finalmente, aquecer o mercado doméstico, dobrando as vendas no varejo entre 2003 e 2014 (IBGE, Pesquisa Mensal de Comércio) e, por tabela, financiando também o acesso a bens importados, favorecidos pelo câmbio sobrevalorizado. Ou seja, exportando empregos e agravando a situação da nossa balança comercial.

Vale recordar que nesses primeiros anos de gestão petista ocorre a regulamentação do microcrédito.²³ Entre 2003, data de sua criação, e 2007, 90% dos empréstimos nessa modalidade voltavam-se ao financiamento do consumo (BACEN, 2011). Esse percentual cai paulatinamente, a partir de 2013, quando é estabelecido na lei que 80% da exigibi-

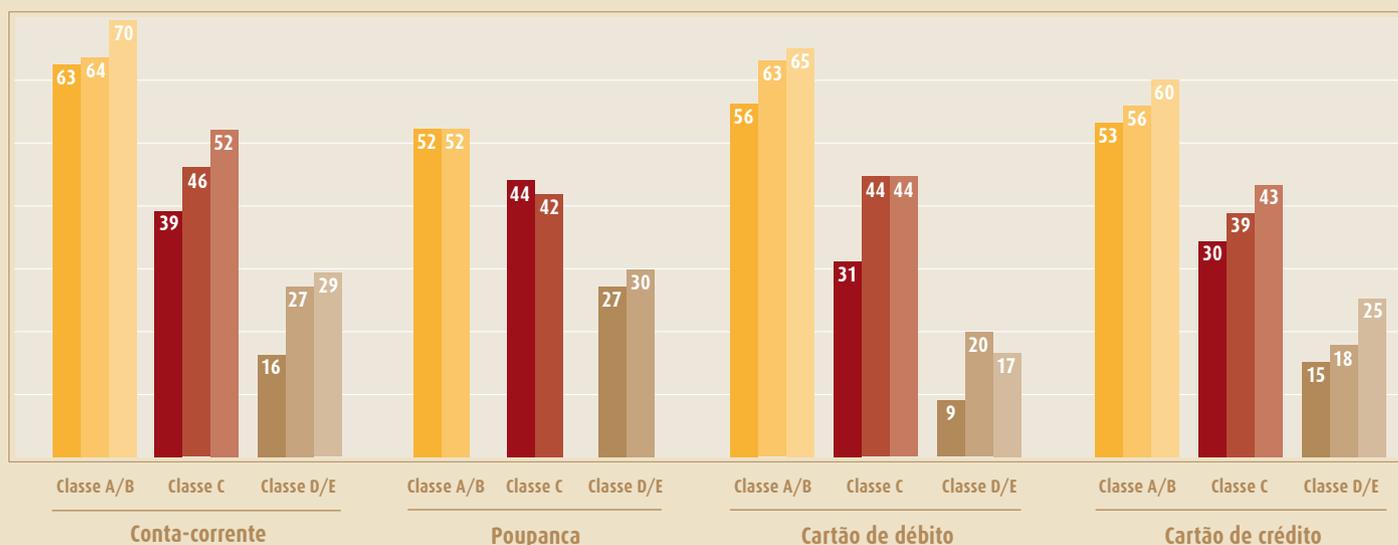
lidade deveriam ser direcionados para o microcrédito produtivo orientado. Contudo, o consumo ainda constituía 67% da sua aplicação em dezembro de 2010.

Observa-se, assim, uma estratégia bem orquestrada de ampliação dos instrumentos de acesso ao mercado creditício, açambarcando na cauda da distribuição, notadamente, as classes mais pobres, antes excluídas desse mercado.

Finalmente, visando à inclusão financeira dos beneficiários do Bolsa Família, em 2008 surge o Projeto de Inclusão Bancária (PIB). Sem o sucesso alardeado, o PIB tentou levar novos instrumentos e serviços financeiros ao público-alvo desse programa de combate à pobreza. No início, o projeto limitava-se à abertura de contas simplificadas (convênio do Ministério do Desenvolvimento Social com a Caixa Econômica, através do Conta Caixa Fácil), cuja expansão foi imediata. Rapidamente, porém, habilitaram-se cartões para compras a crédito e outros serviços e produtos²⁴ no âmbito do PIB. Todavia, a adesão de cerca de 2 milhões de famílias, das 14 milhões cadastradas como beneficiárias em 2010, indica que a exclusão de preços ou de condição, quiçá a própria autoexclusão, freou o interesse dos grupos mais vulneráveis. Ainda assim, o financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis estendeu-se significativamente aos grupos mais pobres.

Em 2001 o crédito correspondia a 22% do PIB. Em dezembro de 2014 ultrapassava 58%. Saliente-se que o crédito à pessoa física respondia por 47% de toda a ofer-

GRÁFICO 2 | Acesso a itens financeiros por classe de renda (2005, 2007 e 2010) (% da classe de renda)



Fonte: Banco Central (2011). Classes definidas de acordo com a renda média da unidade familiar, medida em salários-mínimos (SMs): classe A, acima de 10 SMs; classe B, de 5 a 10 SMs; classe C, de 3 a 5 SMs; classe D, de 2 a 3 SMs; classe E, até 2 SMs.

ta de crédito nessa mesma data, sendo que a rubrica “crédito livre”²⁵ (para consumo em geral, aquisição de veículo, consignado ou não consignado) equivale a quase 2/3 de todo o crédito a pessoas físicas. Seu volume triplicou entre 2007 e 2014. A título de ilustração, vale indicar que, entre 2003 e 2010, a quantidade de pessoas físicas clientes do SCR²⁶ (CPFs distintos) identificadas com responsabilidade de empréstimos de no mínimo R\$ 5 mil cresceu 347%, ao passo que a das que tomaram empréstimo em valor inferior a R\$ 5 mil aumentou 352%. Em outras palavras, tanto os pequenos tomadores de crédito quanto os de maior poder aquisitivo registraram forte expansão, muito acima do crescimento da população adulta.

Portanto, houve um vigoroso processo de inclusão financeira para além da bancarização, esta igualmente incentivada a partir de 2004 com a criação das contas simplificadas. O gráfico 2 reflete tal progressão. Mostra que conta-corrente e cartão de crédito experimentam expansão acentuada entre 2005 e 2010

em todas as classes, mas significativamente naquelas com renda familiar inferior a três salários mínimos (D/E).

Para quem ainda pensa que o consumo das famílias se deu notadamente com o aumento da renda do trabalho decorrente da geração de empregos, o gráfico 3 revela o seguinte: o salário mínimo teve um aumento real da ordem de 80% entre 2001 e 2015, o salário médio cresceu 30% no período 2001-2013 e o crédito individual à pessoa física aumentou 140%.

Os anos Lula e Dilma inovaram por promover a inclusão pelo crédito, alimentando o endividamento das famílias.

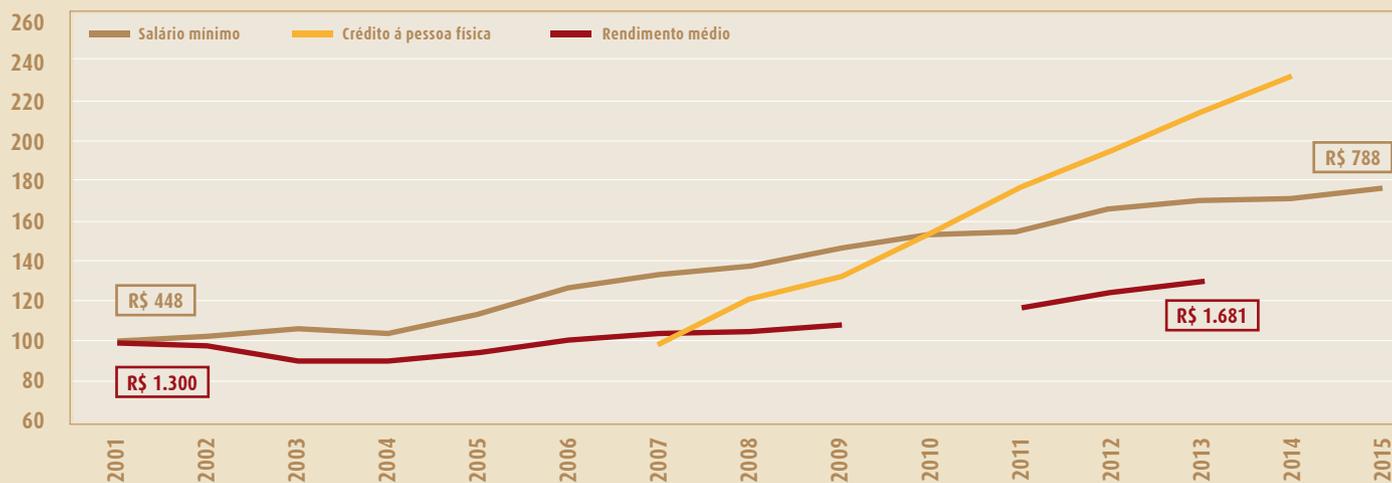
Aí reside justamente o calcanhar de aquiles da estratégia que integrava política social e acesso ao mercado financeiro. Sua face dantesca surge quando se detalha o custo do crédito. O gráfico 4 mostra a disparidade nas taxas de juros no âmbito das diversas linhas de crédito pessoal livre nos anos mais recentes. Todas têm em comum ser assustadoramente elevadas em termos reais, se co-tejadas com a taxa de inflação (IPCA).

A questão é que, agora, continuam em alta, mirando a estratosfera.

No início de 2015, no lastro dos sucessivos e ininterruptos aumentos da Selic, o Banco Central aponta que os juros cobrados nas mais distintas modalidades de crédito ao consumo acompanharam a alta. A Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (Anefac) estima que, em fevereiro de 2015, os juros cobrados no comércio chegaram a 5,1% ao mês (uma projeção de 87,12% ao ano)!

Ora, segundo o Banco Central, o endividamento das famílias brasileiras com o sistema financeiro nacional, nos primeiros meses de 2015, comprometia 48% de sua renda, contra 22% no início de 2006. Isso não seria um problema se, depois de insuflar o consumo das famílias – motor do crescimento econômico a partir de 2006, usando a política social como colateral –, o governo, em uma recessão que bate à porta, não resolvesse modificar a regra de acesso ao seguro-desemprego, cortar e reduzir pensões por morte, e se o sistema tributário não garfasse, por sua

GRÁFICO 3 | Brasil – Índice de crescimento real do salário mínimo e dos rendimentos médios do trabalho (2001=100) e crédito à pessoa física (2007=100)



Fonte: IPEADATA/PNAD-IBGE/BCB. Salário mínimo em reais (R\$) constantes de abril/2015, deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de jan/2015. Rendimento médio para trabalhadores acima de 15 anos em setembro, deflacionado pelo INPC de set/2013. Crédito total à pessoa física deflacionado pelo INPC de jan/15. Elaboração própria.

estrutura regressiva que incide fortemente sobre o consumo, pouco mais de metade da renda bruta das famílias que vivem com menos de dois salários mínimos mensais (Lavinias, 2014).

Em outras palavras, a renda disponível da família trabalhadora ou aposentada ainda é muito baixa. Igualmente baixa é a renda dos brasileiros em geral, dado o nosso quadro de altíssima desigualdade. Segundo o IBGE, o rendimento médio do trabalho ao longo do ano de 2014 situa-se em R\$ 2.054,00 mensais (ou aproximadamente US\$ 700,00). Some-se à equação o fato de o grosso da política social consistir em transferências de renda monetária, contributivas ou não contributivas, enquanto a parcela da provisão pública de serviços e bens que deveriam ser assegurados gratuitamente continua a escassear, empurrando quem busca segurança e qualidade para o mercado privado, com preços destorcidos elevadíssimos, incompatíveis com a renda da população, o que compromete parcela significativa dela. Pesquisa do Instituto Data Popular, divulgada pelo jornal O

Globo em setembro de 2014, indica que a classe C,²⁷ hoje equivalente à metade da população brasileira e devedora de 58% dos empréstimos, destina 65% de sua renda ao pagamento de serviços e 35% à compra de produtos, quando esse percentual era exatamente o contrário dez anos antes. Entre os serviços demandados, predominam de longe os essenciais, como saúde e educação, que deveriam ser desmercantilizados, na condição de direitos de cidadania.

Ou seja, a renda da população brasileira é sugada por níveis crescentes de endividamento, por tributos indiretos massacrantes (Lavinias, 2014) e pela aquisição do que deveria ser provido com qualidade, na quantidade imposta pelas contingências, gratuitamente – ou seja, serviços públicos como saúde, educação, segurança e transporte.

O atraso na realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) pelo IBGE²⁸ compromete uma análise apurada e consistente desse quadro que deve se deteriorar por causa do aumento da desocupação. Pesquisa do Banco

Central sobre inclusão financeira (2011) estima que se a taxa de desemprego em nível nacional cresce 1%, a probabilidade de inadimplência na modalidade crédito de consumo à pessoa física aumenta em 3 a 4 pontos percentuais. Portanto, num quadro de estagnação da atividade econômica de forma prolongada, o *default* das famílias tende a ampliar-se (Correa, Marins et alii, 2011). O crédito ao consumo é bem mais sensível à conjuntura econômica do que o crédito direcionado, por exemplo.

Houve um lado dourado da moeda: reduzir iniquidades no acesso a determinados bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos e eletroeletrônicos. Segundo a PNAD, em 2003, somente 10,6% dos domicílios mais pobres (primeiro décimo) na cauda da distribuição declararam possuir celular. Em 2013, esse percentual aumentou para 79,3%. No caso do saneamento, porém, nem de longe se verifica tendência à chamada “universalização pelo mercado”: em 2003, 25% dos domicílios do primeiro decil tinham acesso a sanea-

GRÁFICO 4 | Taxas de juros ao consumidor e inflação (2011 - 2014) (% a.a.)



Fonte: BACEN.

mento adequado, enquanto em 2013 essa proporção sobe, timidamente, para 35%. Em 2013, somente 2/3 dos domicílios (sexto décimo da distribuição) afirmaram dispor de condições de saneamento apropriadas. Nada que surprenda, já que o perfil do gasto social está na origem de tamanha distorção.

Mas há um agravante. Em seu mais recente livro, Medeiros observa que “a taxa de crescimento do consumo importado, de 13,9%, foi extraordinariamente mais alta do que a de 3,7% registrada para o consumo médio anual doméstico entre 2003-2009” (2015:119). Não fosse isso evidência inquestionável de falha no modelo de crescimento social-desenvolvimentista, o mesmo autor identifica que a taxa de crescimento do consumo de eletrodomésticos importados no período em análise foi a que mais se expandiu – em mé-

dia, 33,8% ao ano, em um total de 22 setores. Em se tratando de consumo nacional, a maior taxa, não por acaso, fica com o setor de intermediação financeira, seguido do setor de eletrodomésticos, respectivamente 8,4% ao ano e 7,8% ao ano, em média. Isso significa que o crescimento recente não veio lastreado numa trajetória de ganhos crescentes de produtividade e de inovação nas cadeias produtivas nacionais. Foi alimentado pela taxa de câmbio e pelo crédito. A política de valorização dos salários, em particular do salário mínimo, teria sido, por si só, absolutamente insuficiente para romper os entraves à expansão do mercado de massa.

Breves conclusões

A política social tem por finalidade reduzir vulnerabilidades, prevenir a pobreza, equalizar oportunidades e, sobretudo, garantir

direitos. Combinada a uma política econômica comprometida com o desenvolvimento sustentável, em curto e em médio prazo, ela é a peça-chave para promover crescimento com redistribuição.

No Brasil, entretanto, apesar de um novo marco institucional no domínio dos direitos sociais consagrado na Carta Constitucional, a política social ganha centralidade como colateral para dar acesso ao sistema financeiro e dar acesso a um consumo represado por salários relativamente baixos e uma estrutura de preços relativos de bens industriais que se tornou mais favorável ao cair de patamar, em virtude da valorização da taxa de câmbio e de seu impacto nas importações.

Porém, o processo de incorporação ao mercado não teria como se viabilizar em larga escala sem o impulso do crédito e das diversas modalidades que surgem

e se acoplam à política social para financiar o acesso a bens e serviços – por lógicas e mecanismos distintos –, fazendo o consumo das famílias brasileiras crescer mais celeremente que o PIB nesse novo ciclo de expansão econômica. Hoje o mercado engloba todas as famílias brasileiras. Essa é a novidade que, não por acaso, ganha musculatura em meio ao processo de financeirização global,²⁹ por iniciativa do Estado brasileiro.

Essa nova ordem financeira (Shiller, 2003) tem-se voltado para a criação de mecanismos que estendam os limites da inclusão financeira, em particular no mundo em desenvolvimento e nas economias emergentes, reduzindo o risco moral a que estão expostos os detentores do crédito, o capital financeiro. Essa é a lógica que preside a ideia de democratizar o acesso ao setor financeiro – “*finance must be for all of us, in deep and fundamental ways*”³⁰ (Shiller, 2003:2). A inclusão financeira é o novo mantra do credo neoliberal. Nesse cenário, a inovação financeira elege a modalidade “empréstimos individuais vinculados à renda” como um dos eixos da dinâmica ampliada de securitização. Essa é apenas uma das frentes de atuação em que ela vai ganhar ainda mais estofamento e seguir inovando.

Hoje, a finança é consubstancial a todo tipo de produção de bens e provisão de serviços. Como assinala Lazzarato (2012), através de múltiplos e sofisticados mecanismos de endividamento ela se apropria da esfera do bem-estar social, levando à privatização dos serviços e transformando a política social num setor voltado para a acumulação e o lucro das empresas privadas, notadamente financeiras, e não para sanar inequidades e tornar as sociedades mais igualitárias.

O ciclo de crescimento recente no Brasil colocou em prática muito do que já

é preconizado pelos teóricos da moderna finança: além de escala e diversidade sem limite, integra seu *framework* a dimensão comportamental (Shiller, 2003) para acompanhar mudanças demográficas, nos arranjos familiares e no mercado de trabalho.

Através de múltiplos mecanismos de endividamento das famílias, o setor financeiro se apropria da política social, transformando-a em mais uma área integrada à acumulação de capital, conforme defendem os teóricos da moderna finança.

O acesso ao mercado financeiro foi a grande novidade na explosão do consumo de massa e na busca de mais capital humano numa sociedade que mantém debilidades estruturais e desigualdades profundas. Essa é a marca do que se convencionou denominar de social-desenvolvimentismo. Nele, o investimento social andou manco: saneamento básico insuficiente, moradia digna inexistente para contingentes expressivos, preservação ambiental preterida, água tratada somente para uma parcela da população, saúde pública (preventiva e curativa) deficitária, educação pro-

movendo oportunidades desiguais, etc. Ainda mais grave: a estrutura da Seguridade Social ameaçada pela desconstitucionalização de seus princípios. Para não falarmos da violência desmedida e fora de controle, que ceifa milhares de vidas todos os anos num país que vive a plenitude da democracia.

Não menos importante é chamar atenção para uma dimensão forte de uma estratégia viciosa, marcadamente neoliberal: novas formas de endividamento se multiplicam e reconfiguram o lugar social de cada um. Ora, se o nível de endividamento das famílias tende a aumentar ainda mais rapidamente em decorrência da forte elevação das taxas de juro real, a saída da crise e a recuperação de um novo ciclo de expansão da demanda estarão comprometidas. O resultado dramático de tal estratégia é exacerbar a contração da demanda.

Desaparece a perspectiva de consolidar a grande inovação institucional decorrente da criação da Seguridade Social em 1988. Segundo ela, a função da política social é assegurar níveis crescentes de bem-estar e não servir primordialmente ao acesso ao setor financeiro, como colateral a um endividamento crescente ou à aquisição de serviços que o Estado furta-se a prover.

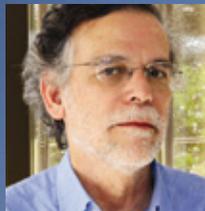
Susanne Soederberg, com muita propriedade e lucidez, cunhou a expressão “*debtfare State*” (2013) para mostrar que “a promoção da dependência ao mercado mediante o acesso ao crédito de consumo para assegurar necessidades básicas essenciais” (p. 540) não é neutra (sem relação de classe) nem natural (inevitável). Exige, portanto, uma nova análise da economia política da dívida no fomento ao desenvolvimento, ao subsumir, nesse processo, a política social à lógica neoliberal e ao processo de financeirização global. ■

Notas

1. Os valores usados foram as linhas de pobreza e de indigência do Programa Bolsa Família.
2. Para observar a evolução dos índices de pobreza e indigência entre 2001 e 2011, por fonte de renda, ver Lavinás (2013).
3. Lista disponibilizada no site do INSS.
4. Em maio de 2015.
5. Anuário Estatístico da Previdência Social 2013.
6. O salário mínimo nacional corresponde a R\$ 788,00, ou US\$ 262 mensais (maio de 2015).
7. US\$ 1.554 (maio de 2015). Tal limite esconde, na verdade, um incentivo ao desenvolvimento do sistema privado de capitalização, que é complementar no Brasil.
8. A DRU impõe um corte linear de 20% em todos os orçamentos para fins de formação do superávit primário do governo, exceto no da Educação. Tal corte foi instituído na primeira gestão FHC, em 1994, sob a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE), tendo sido reconduzido desde então sob distintas apelações.
9. O atual processo de desoneração da folha de pagamentos iniciou-se beneficiando quatro setores industriais intensivos em mão de obra, que enfrentavam forte concorrência de importados, e dois setores de serviços. A finalidade era elevar, através da redução de custos, a competitividade da combalida indústria brasileira. Hoje, atinge 56 setores, com um “faturamento bruto anual no mercado interno de R\$ 1,9 trilhão, valor equivalente a 50% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, antes dos impostos” (Anfip, 2014:70).
10. Equivalente a R\$ 197,00 mensais, ou US\$ 65 (abril de 2015).
11. Equivalente em janeiro de 2015 a US\$ 56 mensais.
12. Equivalente a US\$ 51 de renda familiar *per capita* mensal.
13. Ver a respeito disso os resultados do *survey* nacional, avaliados e analisados em Lavinás L. et alii (2014), *Percepções sobre desigualdade e pobreza*.
14. Uma das inovações mais importantes da era Lula foi a criação da regra de reajuste do salário mínimo que consiste em indexar o salário à taxa de inflação do ano anterior, somada à taxa de crescimento do PIB de dois anos antes. Isso permitiu que o piso salarial registrasse um crescimento real notável, de praticamente 100% entre 2003 e 2014.
15. Em 2013, o Ministério do Desenvolvimento Social estima que o Bolsa Família contemplou 23 milhões de crianças de 0 a 17 anos. No caso dos dependentes favorecidos com o gasto tributário, os números da receita contabilizam 2,3 milhões para o ano anterior, apenas (!) 10 vezes menos.
16. Se atualizados pelo INPC os valores das linhas de pobreza e indigência estabelecidas em 2004 (a saber, R\$ 100,00 e R\$ 50,00), estas seriam, respectivamente, em janeiro de 2015, de R\$ 182,00 e R\$ 91,00, em lugar de R\$ 154,00 e R\$ 77,00.
17. O valor da renda domiciliar per capita mediana no Brasil, segundo a PNAD 2013, é de R\$ 594,50 mensais (valores correntes de setembro de 2013).
18. É o caso da Inglaterra, onde alimentos, material escolar, uniformes e remédios não são tributados. Segundo a OCDE (2014), o IVA médio nos países membros situa-se em 19% no período 2009-2014. Entretanto, a alíquota do IVA sobre alimentos cai para 5,5% na França (alíquota também aplicável a gás e energia elétrica) e 7% na Alemanha e nos Estados Unidos. No Brasil, estudo da FGV de 2008 estima que a alíquota média de ICMS é de cerca de 43%.
19. Anfip, 2013.
20. A medicina de alta complexidade tende a ser absorvida pelo setor público, em razão de seu alto custo, o que eleva a rentabilidade da medicina privada.
21. O salário mínimo entre 2003 e 2014 dobrou em termos reais, graças à regra de reajuste anual, adotada desde 2005. Tal regra consiste em indexá-lo à taxa de inflação do ano anterior, incorporando a taxa de crescimento do PIB de dois anos antes, o que assegura valorização real.
22. O empréstimo consignado para trabalhadores regidos pela CLT foi instituído pela Lei 10.820 de 17 de dezembro de 2003, já na gestão do governo Lula. Pouco depois, em setembro de 2004, por meio da Lei 10.953, que altera a anterior, tal direito foi estendido aos aposentados e pensionistas do INSS. Por conseguinte, o lançamento do crédito consignado favoreceu inicialmente os funcionários públicos e os trabalhadores regidos pela CLT. O chamado “empréstimo pessoal com desconto em folha de pagamento” ganhou rapidamente o varejo bancário de todo o país nas mãos dos detentores de um emprego fixo, estável e praticamente sem risco, e do funcionalismo concursado. Um ano depois, chegou a pensionistas e aposentados, regulado pelo INSS (Lavinás e Ferraz, 2010).
23. Lei 10.735 de 2003.
24. Em tese, estava previsto que os beneficiários do Bolsa Família fossem contemplados com acesso a crédito imobiliário, empréstimos em geral, seguro de vida, capitalização e poupança. Excetuando-se esta última rubrica de serviço, que atingiu 2,3% das famílias beneficiárias, os demais serviços e mecanismos de inclusão não alcançaram mais de 0,3% delas até 2010. Logo, a adesão revelou-se muito baixa.
25. A outra rubrica do crédito à pessoa física é o crédito direcionado, que comporta o crédito rural, o imobiliário, o microcrédito, o BNDES e outros recursos ditos direcionados.
26. Sistema de Informações de Crédito do Banco Central.
27. Renda familiar *per capita* de até R\$ 1,184/mês.
28. A POF deveria ter ido a campo em 2013-2014. Mas sua condução foi suspensa e adiada para 2015-2016.
29. Por financeirização, adotamos aqui a definição utilizada por Epstein (2014:4), que indica um movimento no capitalismo, em simultâneo à globalização e à predominância do pensamento neoliberal, em que o lucro das instituições financeiras cresce mais rapidamente que o das corporações não financeiras. Nesse sentido, espousa a acepção de Krippner (2004:14), pioneira na categorização desse fenômeno, por ela definido como “um padrão de acumulação no qual a produção do lucro se dá crescentemente através de canais financeiros ao invés de ser pela via do comércio e da produção de *commodities*”.
30. Dito de outra forma por Shiller: “Temos de democratizar a finança e levar as vantagens dos clientes de Wall-Street aos consumidores do Wall-Mart” (2003-2001).

Referências bibliográficas

- ANEFAC, 03/2014: <http://www.anejac.com.br/uploads/arquivos/2015311153459181.pdf>
- ANFIP (2014). Análise da Seguridade Social 2013. Brasília: Anfip-Fundação Anfip, 160 páginas.
- BACEN (2011). Relatório de Inclusão Financeira, n. 2, Brasília, 186 páginas.
- BACEN (2015). Séries Estatísticas.
- BAHIA, L. (2013). “Financeirização e restrição de coberturas: estratégias recentes de expansão das empresas e seguros de saúde no Brasil”. In: Cohn A. (org.), *Saúde, Cidadania e desenvolvimento*. Coleção Pensamento Crítico. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 65-90.
- BARR, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- BASTOS, P.P. (2012). “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 4, p. 779-810.
- BERTOLA, L.; OCAMPO, J.A. (2012). *The Economic Development of Latin America Since Independence*. Oxford: Oxford University Press.
- CEBES (2015). *Manifesto do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde em defesa do direito universal à saúde – saúde é direito e não negócio*. Brasília, 32 páginas.
- CORREA, A.S.; Marins, J.T.M.; Neves, M.B.E.; Silva, A.C.M. (2011). *Credit Default and Business Cycles: an empirical investigation of Brazilian retail loans*. Banco Central do Brasil, Working Paper Series n. 260, November 2011.
- EPSTEIN, G.A. (2014). *Financialisation and the World Economy*. MA: Edward Elgar Publishing, second edition. Introduction.
- FAGNANI, E. (2010). “Previdência Social e Constituição Federal. Qual é a visão dos juristas?”. *Tributação em Revista*, Sindifisco Nacional, setembro de 2010, 23 páginas.
- FURTADO, C. (1972). “O subdesenvolvimento revisitado”. In: Freire, R. (org.) (2013), *Celso Furtado. Essencial*. Rio de Janeiro: Penguin / Cia das Letras.
- IBGE. Várias pesquisas, vários anos: PNAD, PME, Pesquisa Mensal de Comércio.
- LAVINAS, L.; André Simões, 2015. “Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: the Turning Point of the 21st Century”. Forthcoming in 2015 at Fritz, Barbara and Lena Lavinas (eds.) (2015), *A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution*. Burlington: Ashgate.
- LAVINAS, L.; CORDILHA, A.C. (2015). “É possível enfrentar o déficit fiscal combatendo a desigualdade? Recuperando o papel da política tributária.” In: *Carta Maior*, dossiê Austeridade, versão online de 8 de maio de 2015.
- LAVINAS, L. (coord.); COBO, B.; WALTEBERG, F.; VEIGA, A.; MENDÉZ, Y. (2014). *Percepções sobre desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social?* Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado para Políticas de Desenvolvimento / Folio Digital.
- LAVINAS, L.; CORDILHA, A.C.; CRUZ, G. (2014). “Assimetrias de gênero no mercado de trabalho brasileiro: rumos da formalização”. *Cahiers du Mage*, n. 18, Travail, Care et Politiques Sociales. Débat Brésil-France, Déc. 2014, p. 59-90.
- LAVINAS L. (2014). *A Long Way from Tax Justice: the Brazilian Case*. Working Paper 22, Global Labour University, ILO & GLU, Berlin, April 2014, 41 pages.
- LAVINAS, L. (2013). “21st Century Welfare”. *New Left Review*, n. 84, November-December 2013, p. 5-40.
- LAVINAS, L. (2013). “Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil.” Fonseca, Ana e Eduardo Fagnani (orgs.) (2013), *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, tomo 1, p. 99-143.
- LAVINAS, L.; FERRAZ, C. (2010). “Inclusão financeira, crédito e desenvolvimento: que papel uma renda básica pode jogar nesse processo?”. Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1º de julho 2010.
- LAZZARATO, M. (2012). *The Making of the Indebted Man. An essay on the neoliberal condition*. Semiotext(e) Interventions Series.
- MEDEIROS, C.A. (2015). *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: Ipea.
- “Novos Gastos: Serviços ganham espaço”. *O Globo*, Caderno Economia, p. 17, 29.09.2014.
- OCKÉ-REIS, C.O. “Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar?” In: *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, v. 1.
- PINTO, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”. *El Trimestre Económico*, v. 37, n. 1, p. 83-100.
- PREBISCH, R. (1949). “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”. In: Bielschowsky, R. (org.) (1990), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: CEPAL / COFECON / Record.
- SOEDERBERG, S. (2013). “The Politics of Debt and Development in the New Millenium: an introduction”. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 4, 2013, p. 535-546.
- SHILLER, R.J. (2003). *The New Financial Order. Risk in the 21st. Century*. Princeton: Princeton University Press.
- TCU (2014). Bases de Dados.



Zander Navarro

Sociólogo. Professor aposentado da UFRGS (Porto Alegre).
Atualmente é pesquisador na Embrapa (Brasília).
Endereço eletrônico: z.navarro@uol.com.br

O campo brasileiro

A consolidação democrática e as transformações da vida econômica (um ensaio de interpretação)

O artigo analisa algumas das principais facetas que relacionam o processo de democratização pós-Constituinte e a vida social e econômica nas regiões rurais do Brasil. Enfatiza-se, sobretudo, o crescente distanciamento entre um processo econômico-estrutural que vem transformando radicalmente a produção agropecuária e, de outro lado, as visões, os temas e os programas de cunho político e sindical por parte das organizações que representam as maiorias sociais do campo, as quais, usualmente, são ainda presas a um imaginário histórico que vai desaparecendo. Esse hiato é demonstrado pela reiteração de velhas demandas, como a reforma agrária, enquanto o campo brasileiro se esvazia rapidamente, em função dos impactos, inclusive demográficos, gerados pelas transformações em curso no campo brasileiro.

É famosa a observação de Gramsci nos *Cadernos do cárcere*: “A crise consiste precisamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer. Neste interregno se verificam os fenômenos mórbidos mais variados” (circa 1930). O pensador italiano discutia temas de maior amplitude, relativos à transição civilizatória em países ocidentais, mas a observação talvez seja apropriada, quase à perfeição, quando refletimos sobre as transformações econômicas, a demo-

cratização e os processos sociopolíticos que caracterizaram as regiões rurais brasileiras nos últimos trinta anos. A cautela é justificável porque nesse período o desenvolvimento agrário observou inúmeras crises, econômicas ou de outra natureza, mas nenhuma que fosse profunda e temporalmente condensada, além de ocorrer simultaneamente em muitas regiões rurais. O restante da frase, contudo, corresponde a um preciso diagnóstico geral sobre esses anos, pois

o passado que marcou tão visceralmente nossas leituras sobre o país vai deixando de existir nas realidades rurais, embora insista em permanecer ativo no plano cultural e em manifestações políticas – por isso o novo não emerge em sua plenitude.

Uma das mais concentradas distribuições fundiárias do mundo, por exemplo, se mantém de pé sem alterações significativas, mas o termo “latifúndio”, que denotava um padrão de mandonismo asso-



ciado à injustiça da escandalosamente assimétrica apropriação da terra, combinado ao uso extensivo dos recursos, perdeu seu significado típico do passado. Atualmente, sua reiteração, em diversas manifestações, se reveste de evidente anacronismo em face das mudanças operadas. O senso comum enfatiza o termo em decorrência do uso improdutivo e puramente rentista da terra, e, com certo espanto, “latifúndio” tem sido citado em nossos dias até por autoridades e estudiosos. Surpreende porque seu significado não corresponde à atual economia agropecuária brasileira, na iminência de tornar-se a mais importante do mundo, além de ostentar alta produtividade geral, em comparação aos demais países agrícolas de maior relevância.

Este é um comentário, talvez um ensaio, que discute algumas das vicissitudes do período pós-Constituinte e os processos sociais e econômicos nas regiões rurais brasileiras. Por se tratar de um texto exageradamente abreviado, em face da desafiadora grandiosidade do tema, necessariamente assumirá contornos analíticos de alguma superficialidade, pois esse é um período de imensa riqueza empírica, impossível de ser revelada em poucas páginas. Por isso é um comentário, não um artigo propriamente acadêmico, não contendo sequer as usuais notas de rodapé e os incontáveis suportes bibliográficos. Sendo assim, poderá parecer que são apresentados apenas “argumentos de autoridade”, pois sem a evidência de comprovação factual ou a sustentação na literatura correspondente. O autor

As organizações rurais desenvolveram bandeiras e propostas cada vez mais fantasiosas, distanciando-se da concretude da vida rural e propondo interpretações absurdamente românticas. Reapareceram termos ultrapassados, como “camponeses”.

pede vênica para seguir esse caminho, mas sempre enfatizando que todos os argumentos são extraídos do conhecimento acumulado pelas pesquisas a respeito do tema e encontram sólido enraizamento nos fatos que marcaram a história rural do país nos últimos trinta anos – não obstante, por certo, as divergentes interpretações que poderiam daí decorrer.

O ensaio é constituído de três seções principais. Primeiramente, é apresentada uma brevíssima síntese sobre os principais movimentos sociais e organizações rurais e as facetas mais salientes que marcaram suas ações no período citado. Argumentar-se-á que nesses anos as forças sociais de atuação rural mais ativa não souberam se posicionar em um ambiente político de aprofundamento democrático. Mantiveram-se fincadas no passado, no tocante aos seus ideais programáticos e aos modos de ação, enquanto as transformações estruturais da economia agropecuária gradualmente solaparam as suas condições de eficácia política. A ilustração empírica é o caso da reforma agrária, uma política governamental hoje obsoleta à luz das transformações econômicas e

demográficas, e cuja tentativa de implantação representa um dos maiores fracassos da ação dos governos a partir da segunda metade da década de 1990. O exemplo é a clara demonstração do gigantesco abismo entre as necessidades sociais e as realidades rurais e, em oposição, as narrativas interpretativas e os interesses específicos a elas associados, pois foi política pública que se traduziu em resultados quase inexistentes, em termos econômicos e produtivos, para as famílias rurais que foram beneficiadas nesses anos. Mas houve alguns ganhos indiretos, sem dúvida: por exemplo, as pressões públicas pela reforma agrária e a favor dos mais pobres, durante a democratização, resultaram em um novo campo de iniciativa governamental dirigida aos pequenos produtores de menor porte econômico (equivocadamente intitulados “agricultores familiares”), os quais passaram a se beneficiar de políticas específicas do Estado.

A seção seguinte comenta rapidamente algumas particularidades da democratização brasileira, em especial a sua face participativa, que parecia ser o caminho mais promissor a ser seguido normati-

vamente em meados da década de 1990. Contudo, foi uma via política que gradualmente se interrompeu e, da virada do século aos nossos dias (seguindo tendência internacional), o objetivo da radicalização virtuosa do ideal democrático deixou de existir, sendo seguido por uma nova fase que parece estar em crise permanente. No campo brasileiro, em face desse recente bloqueio institucional e sociopolítico que rebaixa o processo político, as organizações rurais – não mais os (hoje) inexistentes “movimentos sociais” – reagiram desenvolvendo bandeiras e propostas cada vez mais fantasiosas, distanciando-se da concretude da vida rural, inclusive desenvolvendo uma gramática pretensamente interpretativa que é absurdamente romântica. Uma bizarra ilustração é que até mesmo termos já enterrados, como “camponeses”, vieram novamente para o palco das disputas políticas, entre outros aberrantes exemplos discutidos nessa parte do texto. Nessa seção, a ilustração se fixará na história política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja insensibilidade ao processo de democratização o colocou em uma encruzilhada em relação à opção mais promissora na virada do século. Seus dirigentes, presos a um ideário marxista ortodoxo, optaram pela continuidade do caminho da aventura política, assim abrindo as portas de seu ocaso. Novamente, aqui também houve um ganho: favorecida pelo ambiente democrático, a ação política do Movimento produziu um impacto notável, especialmente já no final da década de 1990 –

a inversão da correlação de forças no campo, pressionando pela primeira vez na história brasileira os grandes proprietários de terra.

Finalmente, a terceira seção propõe um argumento central que diz respeito ao notável afastamento (analítico e político) entre as profundas transformações econômicas, financeiras e tecnológicas–produtivas, de um lado, e as mudanças políticas, de outro. As últimas três décadas do período democrático, de fato, mostram uma nítida esquizofrenia entre as manifestações sociais e, em especial, aquelas de cunho político e ideológico, e a radical reconfiguração econômico–produtiva da agropecuária, a qual, inclusive, se internacionalizou de forma espetacular no mesmo período. Ou seja, a forma discursiva proclamada pelas organizações representativas da vasta maioria das famílias rurais, que são os produtores de porte médio e pequeno, somada a uma população de trabalhadores rurais sem terra (que diminui a cada dia), distanciou-se totalmente do mundo real. Bandeiras históricas, como a reforma agrária comentada brevemente na primeira seção, há muito deixaram de ter qualquer sentido lógico ou viabilidade prática, em face do virtual desaparecimento de alguma demanda social a respeito, mas insistem em manter-se no ideário daquelas representações dos mais pobres do campo – um fosso que, após a eleição de Lula, em outubro de 2002, foi ampliado de forma impressionante, pois novos ingredientes, alguns delirantes, vieram a lume e até se tornaram “políticas públicas”, sem que

existisse uma oposta argumentação crítica suficientemente forte para ser considerada pelos novos detentores do poder.

O saldo da democratização da vida social e política, em relação à parte da sociedade entendida como rural, conforme se adiantará nas páginas finais do ensaio, é pelo menos ambíguo. O período imediato à nova Constituição (1988), por exemplo, foi inaugurado com medidas de extraordinário alcance social, as quais repararam uma inominável injustiça histórica em relação às famílias rurais mais pobres. A nova Carta finalmente instituiu a universalização dos direitos previdenciários e a extensão da aposentadoria em condições iguais às dos trabalhadores urbanos, eliminando assim a anomalia dos “quase cidadãos” que então perdurava. Provavelmente, esse foi o aspecto de maior significação social e política em relação à vasta e empobrecida maioria da população rural, corrigindo uma discriminação inaceitável. No tocante, contudo, a outras demandas sociais, os espaços democráticos que foram sendo estendidos ao campo produziram resultados menos expressivos. Algumas das mudanças que gradualmente se materializaram, na prática, se tornaram pouco relevantes, são quase uma vitória de Pirro, pois, ao emergirem, encontraram um mundo rural em processo de radical transformação. Mais clara e especificamente em relação ao caso da reforma agrária: quando as lutas sociais conseguiram o impressionante resultado de inverter as relações de poder político no campo, facilitando processos de distribuição de terras,

praticamente havia se esgotado a demanda social pela reforma agrária. Por outro lado, tem sido tão equivocada a ação governamental dirigida aos pequenos produtores, que se assiste, atualmente, a um processo de esvaziamento do campo, pois os processos econômicos impactam fortemente, em especial, as famílias rurais moradoras nos pequenos estabelecimentos. Em pouco tempo, na maior parte das regiões rurais se observará um inédito deserto demográfico e provavelmente nascerá uma estrutura fundiária nitidamente do tipo bimodal, opondo a minoria de produtores rurais

de larga escala e altamente modernizados à maioria de minúsculos estabelecimentos de menor porte. Esses englobarão as famílias rurais que apenas moram no campo e vivem de aposentadoria ou de transferências sociais, juntamente com os sítios de lazer – ou serão apenas regiões rurais abandonadas.

A novidade, um emergente padrão agrário e agrícola consolidado nos anos mais recentes, vem encontrando dificuldade para nascer em sua fulgurância produtiva e econômica, pois o velho e suas manifestações deletérias atuam como âncoras que refreiam a plenitude do novo que vai sendo concretiza-

do em muitas regiões rurais. Nessa última seção, portanto, são indicados sucintamente os elementos empíricos que contrapõem a força das transformações da vida econômica à insuficiência surpreendente das interpretações e da ação dos atores políticos e suas organizações. Esse hiato apenas aponta, como resultado, que a democratização brasileira das últimas três décadas vem observando o gradual encurrallamento da maioria das famílias rurais, ao mesmo tempo em que consolida e enraíza uma atividade econômica com pujante desempenho produtivo e tecnológico. Em síntese, trata-se do alvorecer de uma



LARISSA PEREIRA/SHUTTERSTOCK.COM

agricultura sem agricultores, tendência que provavelmente irá caracterizar o futuro próximo do campo brasileiro. Não apenas o período democrático tem sido incapaz de eliminar a maior parte das injustiças sociais que marcaram a história brasileira desde sempre em suas regiões rurais – da desigualdade social à violência –, como também não criou condições para uma ação de organização social dos grupos sociais mais desfavorecidos que correspondesse às necessidades do período contemporâneo, ensejando processos de desenvolvimento que permitam uma verdadeira emancipação política de classes e grupos sociais historicamente subordinados ao poder dos grandes proprietários de terra, no passado, ou ao grande capital, no período recente. O crescimento significativo da produção agropecuária, a intensificação tecnológica e a modernização da atividade, de fato, concentraram a riqueza ainda mais e, adicionalmente, vêm facilitando a erosão demográfica que esvazia o campo brasileiro.

Os movimentos sociais e as organizações rurais na democracia: uma brevíssima síntese

Inicialmente, dois recortes empíricos são necessários para delimitar o foco desta seção, em face da brevidade do texto. Primeiramente, analisar a transição à democratização e suas facetas mais salientes nos últimos três decênios implicaria também comentar sobre as organizações e as ações políticas dos grupos e classes sociais do empre-

sariado rural, dos grandes proprietários de terra e, talvez, até mesmo dos setores agroindustriais. Não obstante as estatísticas frequentemente veiculadas sobre a pujança econômica da agricultura brasileira, inúmeras e surpreendentes manifestações ainda retratam o atraso histórico desses setores.

Dois ilustrações do desempenho produtivo: na primeira metade da década que abriu este século, dominavam o setor sucroenergético brasileiro somente empresas de capital nacional, todas elas de gestão familiar. A moagem média individual das cinco maiores firmas atingia 15 milhões de toneladas de cana-de-açúcar. Dez anos depois, na safra 2012–2013 (quando eram conhecidos os agudos sinais da recente crise do setor), as cinco principais empresas já eram controladas por capitais estrangeiros e a moagem média mais do que dobrara. As aquisições foram promovidas por petroleiras, *tradings* e grandes grupos econômicos não agroindustriais ou do setor energético. Segunda ilustração: a BR Foods, que resultou da fusão da Sadia e da Perdigão, é atualmente a sétima maior empresa de alimentos do mundo em valor de mercado (a primeira do agronegócio brasileiro), sendo também a quarta maior exportadora do Brasil, em valor. É uma empresa que se estrutura verticalmente, empregando mais de 100 mil pessoas – a quinta maior contratante do Brasil. Responde por 20% do mercado mundial da avicultura. Essas duas ilustrações sugerem o desenvolvimento inequívoco da modernidade capitalista que atualmente caracteriza parte da pro-

Há menos de quinze anos, empresas nacionais com gestão familiar dominavam o setor sucroenergético no Brasil. Na safra 2012–2013, as cinco principais empresas já eram controladas por capitais estrangeiros, e a moagem média mais que dobrara. As aquisições foram feitas por grandes grupos que não atuavam na agroindústria ou no setor energético.

dução agropecuária e das cadeias agroalimentares no Brasil. Mas são também exemplos parciais, pois se reproduzem no mundo rural inúmeras práticas do passado (até remoto), inclusive aquelas operadas pelas organizações sindicais que representam os grupos economicamente mais poderosos – por exemplo, quando pressionam o Estado em toda e qualquer situação de queda de preços ou de rentabilidade, visando socializar seus prejuízos, reafirmando a cultura patrimonialista que sempre foi típica das classes dominantes em suas relações com o Estado e suas políticas; ou então quando os interesses do empresariado rural capturam significativa parcela de poder no âmbito do poder legislativo, através da chamada banca-

Pequenos produtores rurais têm recebido benefícios específicos, mas essa política só lhes assegura uma “sobrevida”. Ela não tem sido suficiente para garantir que a vasta maioria das famílias rurais mais pobres permaneça no campo. O Pronaf não assegura crédito suficiente para gerar uma renda satisfatória.

da ruralista do Congresso Nacional. Por essas e diversas outras razões, seria importante também analisar o período democrático e as características da ação política das classes dominantes no campo. Quais teriam sido as implicações das transformações desses setores no período analisado, vencido o tosco rentismo do passado e sendo constituído um novo *éthos* propriamente capitalista no campo brasileiro? A pesquisa ainda não produziu conhecimento suficiente para essa pergunta, embora a sua importância seja evidente.

Não existindo espaço para análise dessa perspectiva, ela não será discutida neste artigo. Invertendo a lupa analítica para o outro extremo da estrutura social, quais teriam sido os impactos promovidos pela democratização brasileira no tocante à vasta maioria das populações rurais? – ou seja, aquelas

formadas por famílias que moram em estabelecimentos de pequeno porte econômico e trabalhadores rurais que não têm terra (incluindo-se posseiros, arrendatários pobres e ocupantes, entre outras categorias sociais); em síntese, as famílias mais pobres, das quais quase a metade mora no Nordeste rural semiárido, em condições inclementes de produção. Uma via de análise para esboçar uma resposta à pergunta seria nos fixarmos na ação política das principais organizações que representam esses coletivos sociais. Assim, o comentário pode ser dirigido, de um lado, à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e, de outro, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A primeira representa, particularmente, os pequenos produtores, é uma organização mais antiga e tem a capilaridade nacional garantida pelos recursos derivados da legislação trabalhista. O segundo, que ainda se define como “movimento social”, por ser essa uma expressão que granjeia maior simpatia social, na realidade é uma organização principalmente política que representaria as famílias rurais mais pobres, que não detêm nenhuma parcela de terra. Na literatura sociológica, movimento social é um conceito solidamente alicerçado e, por isso, desde meados da década de 1980 o MST perdeu as características típicas de um movimento social, transformando-se internamente em uma organização, embora sem formalização externa.

Em uma síntese “desesperadamente breve”, a história da ação sindical da Contag comportaria

uma lista gigantesca de iniciativas, esforços e formas de pressão animadas pelas demandas de sua base social. Lembrando, inclusive, que na década de 1970 talvez a Contag tenha sido a confederação mais ousada e atuante, correndo riscos que nenhuma outra ousou enfrentar nos anos de repressão militar. Já na década seguinte, esse movimento sindical mostrou enorme força de pressão, embora em duas direções um tanto diferentes. As federações e os sindicatos do Centro-Sul, em especial, dedicaram-se a buscar mudanças no sistema de benefícios previdenciários, em face da histórica discriminação sofrida pelas famílias rurais e pelos assalariados do campo. Não era estendido às atividades rurais quase nenhum dos benefícios previdenciários outorgados aos trabalhadores urbanos, e, o que era ainda mais espantoso, a aposentadoria do trabalhador rural era de meio salário mínimo para o homem – e para a mulher rural, nenhum pagamento, o que a tornava, de fato, uma “não cidadã”. Esse foi o grande foco desse grupo regional do movimento sindical. A outra ação, sobretudo concentrada no Nordeste, também incluía, com a mesma força política, as demandas em torno da reforma agrária, pois naquela parte do país foi mais clamorosa e injusta a ação dos grandes proprietários de terra, caracterizando um longo histórico de exploração e violência. Essas lutas sociais foram reconhecidas na Constituição de 1988, em que realmente se tornaram universais os direitos previdenciários, uma das conquistas sociais mais notáveis da nova Carta. No início da década

de 1990 foram regulamentadas aquelas mudanças constitucionais e, gradualmente, a aposentadoria rural e outros direitos passaram a se tornar realidade no campo brasileiro. Foi a maior conquista do conjunto dessas organizações capitaneadas pela Contag. No tocante à reforma agrária, o preceito constitucional da função social da propriedade também abriu um veio promissor, mas a nova Constituição igualmente consagrou alguns critérios que dificultam a sua implantação.

A segunda realização resultante da ação desse campo sindical foi a institucionalização de um recorte empírico em torno dos produtores de menor porte econômico, que passaram a ser chamados de “familiares”. Fruto de pressões políticas realizadas durante o curto governo Itamar Franco, em 1995, já no governo seguinte nasceu uma importante política governamental, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Desde então, o grande grupo de pequenos produtores rurais tem sido alvo de benefícios específicos, os quais cresceram substantivamente durante os anos de bonança econômica dos dois mandatos do governo Lula. No entanto, como se argumentará adiante, essa política apenas vem assegurando uma “sobrevivência” à maior parte dos pequenos produtores, pois tem sido insuficiente para garantir a permanência no campo da vasta maioria das famílias rurais mais pobres.

Finalmente, ainda no tocante ao sindicalismo liderado pela Contag, o terceiro aspecto a ser citado não é positivo, como os

dois primeiros. O último terço do período coberto pela democratização brasileira, o qual, *grosso modo*, englobaria os anos do século XXI, tem sido marcado pela crescente inoperância e o atordoamento programático desse braço sindical, incapaz de propor ou interferir nas políticas públicas de forma consequente. Foram anos de crescimento econômico, no geral, e tal fato contribuiu fortemente para drenar parte da população que vivia no campo. Embora os montantes destinados ao Pronaf tenham sido aumentados, não compuseram crédito suficiente para criar níveis de renda satisfatórios. Assim, essa política não tem sido eficaz para manter as famílias de pequenos produtores no campo brasileiro. Por essa razão, não é exagero escrever que no presente século a Contag tem sido engolfada em uma crise que se avoluma, perdendo sua base social e se tornando relativamente imobilizada em termos de sua ação sindical. A repetição monocórdia das mesmas demandas (quase todas ecoando o passado) nos anuais “Gritos da Terra” que a Confederação realiza é, provavelmente, a maior prova desse crítico contexto vivido pela organização.

Da mesma forma, a história do MST é também riquíssima e igualmente demonstrativa de uma organização que soube aproveitar-se das oportunidades abertas pela democratização brasileira. Embora constituído em 1984, o Movimento emergiu nacionalmente com mais força na década de 1990, sobretudo durante a sua segunda metade. Foi quando conseguiu mobilizar mais alia-

dos, recursos e também começou a colher os resultados de muitas iniciativas plantadas anos antes em diversos estados onde seus militantes recrutavam famílias rurais mais pobres e trabalhadores sem terra. Naqueles anos da década de 1990, uma série de fatores convergiu para ampliar os impactos das formas de pressão usualmente utilizadas pela organização, conforme descrito em estudos do autor (NAVARRO, 2011; NAVARRO, 2002). Não havendo chance de descrever em minúcia alguns dos momentos emblemáticos vividos pelo MST em sua trajetória e tampouco ilustrações de sua ação em diversos estados, talvez o importante seja citar que a maior vitória do Movimento tenha sido reverter o que antes seria quase uma “lei de ferro” em toda a história brasileira – o domínio incontestável dos grandes proprietários de terras em todas as regiões rurais, muitas vezes um domínio de tal magnitude que o grande fazendeiro se investia até mesmo de poderes do Estado e da lei (à sua maneira, bem entendido). Mas ocupações de terra repetidas à exaustão, combinadas com a formação de alianças com setores urbanos e o uso estratégico de recursos de comunicação, entre inúmeras outras formas de pressão, acabaram por conseguir reverter a forma de dominação social acima citada. No final da década de 1990, o MST poderia anunciar (se assim o desejasse) que o campo brasileiro tinha agora uma organização com mais força política do que qualquer outra – o próprio Movimento. Conforme enfatizado pelo autor:

“(…) a maior vitória do MST ao longo desses anos não é conseguir manter viva a ideia da reforma agrária na agenda política nacional, ainda que sob o crescente desinteresse da maioria dos brasileiros. O resultado mais relevante e destacado é outro e essencialmente político. Ou seja, dismantlar a antiga correlação de forças vigente nas áreas rurais, sintetizada no poder incontestável dos grandes proprietários de terra. Esse é um triunfo inquestionável que pode ser simbolizado por um fato, igualmente inquestionável: *não existe mais no Brasil uma única propriedade totalmente protegida, caso o MST decida conquistá-la*. Com o processo de democratização, a Justiça se tornou mais tolerante e a consequente ação policial mais suavizada, sem qualquer semelhança com o passado de violência rural que foi uma das marcas da história brasileira. Sob tais circunstâncias, a organização pode invadir a propriedade rural que desejar, com alta probabilidade de assegurar a sua ‘conquista’, bastando ser capaz de manter a pressão reiteradamente” (NAVARRO, 2011, p. 462, grifo acrescido).

Como ilustração concreta de um tema tão caro ao imaginário social brasileiro como a reforma agrária, e supondo que a democratização do país pudesse ampliar as chances de materializar com sucesso essa política governamental, os números impressionam. Co-

meçando pela segunda metade da década de 1990, quando “deslançou” uma política de distribuição de terras no Brasil, até o momento, um total aproximado de 84 milhões de hectares foi transformado em assentamentos rurais destinados à população sem terra, beneficiando mais de 1 milhão de famílias. Muitos reclamam que seriam números “insuficientes”, mas trata-se de uma área equivalente a 1,5 vezes o tamanho da Espanha. Malgrado a área expressiva, considerada tal política em sua totalidade, não é exagero enfatizar, entretanto, que a ação de redistribuição de terras rurais no Brasil é um gigantesco fracasso social e, principalmente, econômico. Todos os estudos com alguma seriedade científica até aqui realizados demonstraram que essa política foi incapaz de produzir renda satisfatória para as famílias beneficiárias, as quais, na vasta proporção dos assentamentos formados, desistiram de permanecer na terra pouco tempo depois de ganhar seu lote – os índices de abandono são mais baixos nos três estados sulistas, mas altíssimos, por exemplo, no Nordeste. E, do ponto de vista econômico e produtivo, duas décadas depois do início de tal programa governamental ainda não se sabe qual é a real contribuição produtiva dos assentamentos rurais, lembrando que a área citada é maior do que toda a área plantada do restante da agricultura brasileira (excluindo-se as áreas de pastagem para a pecuária), a qual abastece todo o mercado interno do país e ainda obtém vultosos saldos comerciais em função da exportação de mercadorias agrícolas. Des-

sa forma, permanece sem resposta a pergunta: por que ainda se mantém a política de redistribuição de terras no Brasil?

Mas há um ganho (social e político) que é obviamente relevante. A primavera democrática que o Brasil passou a experimentar, especialmente a partir da década de 1990, e que permitiu a esses campos políticos comandados pela Contag e pelo MST ativarem com maior desenvoltura as suas demandas sociais, trouxe para a cena dos debates nacionais diversas evidências sobre a precariedade das famílias que vivem nas regiões rurais e, portanto, a necessidade de novas ações governamentais que pudessem amainar, mesmo que parcialmente, o quadro secular de privações existentes nessas regiões. O Pronaf, por isso, foi uma iniciativa política que derivou diretamente do ambiente gerado pelo processo democratizante da sociedade brasileira e, ao ser instituído em 1995, abriu a porta para as pressões sobre o Estado em nome dos setores sociais mais pobres do mundo rural.

A democratização e a persistência do passado

O significado de “democratização” é simples e direto: o termo se refere às mudanças políticas concretizadas em uma direção democrática. Parte considerável da discussão teórica sobre o significado dessas mudanças encontraria aceitação ampla entre os cientistas sociais. O maior desafio, de fato, emerge em relação ao restante, onde não existe concordância. Isso ocorre porque o conceito de democracia (ou o ideal



JESS KRAFT/SHUTTERSTOCK.COM

democrático) é objeto de fortes disputas analíticas entre os estudiosos. Como resultado, discutir processos de democratização requer debates em torno da noção de Estado e sociedade civil e também dos tipos de regimes democráticos decorrentes. Conforme a combinação entre esses conceitos, poderá existir uma noção de democratização aplicável a um caso concreto, mas não, necessariamente, a outras situações nacionais. E, como seria inevitável, a conceituação relativa a um caso determinado nunca será permanente, pois a democracia é mu-

lante e evolutiva, podendo aprofundar seus aspectos mais virtuosos – mas também é sujeita a reversões, especialmente em situações específicas nas quais ainda inexistente uma sólida consolidação do ideal democrático e de seu funcionamento cotidiano na sociedade. Ao esboçar um curtíssimo relato sobre o tema, perceberemos que a democracia enraizou-se gradualmente em um número crescente de nações, até se tornar (ainda que muitas vezes retoricamente) um quase consenso em nossos dias. Seu significado experimentou notável evo-

lução em termos de densidade analítica e, por isso, talvez seja importante apresentar uma brevíssima exposição acerca do termo democracia e de suas variações no período contemporâneo, situando-o, inclusive, em relação à vida social rural.

A democracia tem o mesmo significado para todos? É provável que não, inclusive porque a aceitação mais aceita do termo tem variado ao longo do tempo. A síntese sobre a evolução do chamado “ideal democrático” registra a existência de dois capítulos distintos durante a *história longa*, os

quais são separados por um grande distanciamento temporal entre si, conforme a divisão proposta por Norberto Bobbio – a “democracia dos antigos” e a “democracia moderna”, esta última ativada inicialmente por eventos como a Revolução Francesa e a independência norte-americana. Já a primeira materializou-se há mais de dois milênios, na curta e curiosa experiência ateniense. Para o filósofo italiano, quando comparados aqueles dois momentos, são práticas e morais as principais diferenças entre a pioneira manifestação social e política, circunscrita a um pequeno rincão geográfico do Mediterrâneo, e a riqueza das experiências democráticas do período moderno. Distinções práticas porque a autoridade política derivava então de um corpo coletivo indivisível, e sob esse princípio se justificava até mesmo a exclusão da maioria (as mulheres, os escravos e os estrangeiros), entendida como não apta para o exercício da decisão coletiva. Ou seja, o governo democrático ateniense equivalia à soberania do povo exercida sem mediadores, em assembleias regulares. Enquanto isso, no período moderno, consoante à emergência dos Estados que substituíram os modelos absolutistas do período feudal, alguns dos pensadores que fundaram a filosofia política (como Locke, Hobbes ou Rousseau) substituíram o “coletivo popular” e propuseram uma visão atomística da unidade de decisão política – ou seja, o indivíduo. Essa dramática mudança trouxe, gradualmente, desafios à concretização dos arranjos institucionais

democráticos, especialmente nas sociedades contemporâneas. Em decorrência dessa dificuldade prática emergiu um problema de escala e sua crescente complexidade, pois com o decorrer do tempo a administração democrática passou a supor alguma forma de consulta e de redistribuição de poder aos integrantes de comunidades políticas cada vez maiores.

As razões morais, por sua vez, decorreriam da mudança de unidade decisória, pois os regimes centrados não mais na soberania do povo como um todo coletivo (como em Atenas), mas no indivíduo e no livre-arbítrio de suas escolhas, vêm enfrentando sucessivos dilemas morais que, no período contemporâneo, acabaram se tornando extremamente desafiadores e, por vezes, de insanável complexidade. A afirmação definitiva dessa travessia entre os imperativos coletivos da “democracia dos antigos” e a autonomização do indivíduo (e suas implicações morais) nas sociedades modernas talvez possa ser simbolicamente indicada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a qual estende a soberania política aos indivíduos-cidadãos dotados de direitos inalienáveis e inamovíveis, que passam a ser percebidos como iguais a partir de um único critério fundador – a sua natureza humana. Esse passou a ser o princípio (ou o valor) fundamental da atual ideia de democracia, inclusive porque é também o pressuposto incontornável da própria liberdade.

Não obstante inúmeros fatos significativos ou contribuições emblemáticas de outros pensado-

res (não citados aqui) entre os séculos XVIII e XIX, a noção de democracia ressurgiu, de fato, com maior expressão política na primeira metade do século XX, quando esse ideal estimulou debates que resultaram em novas formulações teóricas. Assim, durante aproximadas oito décadas, se tomarmos 1930 como o ponto de partida, existem dois grandes momentos. Primeiramente, o período 1930-1980, quando a noção de democracia reapareceu e sua *natureza desejável*, como método de organização do governo, gradualmente se tornou vencedora, a partir de duas visões predominantes, embora sendo a segunda caudatária da primeira: o modelo elitista e sua vertente moderada, o pluralismo democrático. Naqueles anos, a aceitação da democracia tornou-se factível porque as alternativas na cartografia política assustavam: no Ocidente europeu, o nazismo e o fascismo e, no Leste, o comunismo soviético. Por isso, apesar do “temor das massas” que igualmente impunha às classes dominantes, a democracia tornou-se aos poucos uma forma de governo desejável. Quando associado ao ciclo econômico expansionista desencadeado no após-guerra que durou até meados da década de 1970, parecia que o casamento entre a democracia liberal e o capitalismo seria até mesmo uma parceria virtuosa e permanente.

O segundo momento, *grosso modo*, é coberto pelos últimos trinta anos, quando emergiram visões contestadoras à dominação hegemônica do modelo elitista, os assim intitulados “modelos

democráticos contra-hegemônicos”. Surgiram então propostas de uma “democracia participativa” e, em decorrência do aprofundamento desta última, uma “democracia deliberativa”. São modelos de organização social e política talvez demasiadamente ambiciosos. Encontraram forte eco em

ços políticos experimentados pelo ideal democrático no presente século não impedem a percepção de um fato inusitado – o retorno progressivo da “democracia moderna” a algumas dimensões da “democracia dos antigos”, não no sentido de instituir expressões concretas de democracia direta e de assembleísmo, mas um conjunto de tentativas que restabelecem canais efetivos de participação política dos cidadãos nos processos decisórios. Para tanto, mecanismos de manifestação social fundados nos modernos meios de comunicação sugerem a possibilidade de estar emergindo um novo modelo de democracia.

Em relação à tese principal deste artigo, o que pode produzir essa linha de evolução do ideal democrático, quando transformado em práticas sociais, deliberações políticas e sistemas de governo? Muito provavelmente, como demonstra a história social e política de muitos países, a rápida perda de visibilidade social e de capacidade de influência do “mundo rural” sobre os destinos de uma dada sociedade. Com a drástica redução da população mais diretamente relacionada às regiões rurais e à produção agrícola, sobretudo quando são computados os efeitos das transformações econômicas e tecnológicas das atividades agropecuárias, o “rural” vem se tornando marginal nos principais debates da sociedade. As decisões políticas centram-se cada vez mais nas demandas sociais tipicamente urbanas. Sem força política, é improvável que grupos sociais rurais possam, assim, manter qualquer capacidade de alterar a ordem vigente nas re-

giões rurais, inclusive a estrutura fundiária. É por tal razão, por exemplo, que democracia e reforma agrária são, de fato, incompatíveis. Processos de redistribuição de terra refletem tempos de governos autoritários capazes de impor mecanismos de transferência de propriedade para alterar a estrutura fundiária do país. Em regimes democráticos, e com o jogo da política inclinado na direção das cidades e dos interesses sociais urbanos, é quase impossível que qualquer processo de reforma agrária possa ser conduzido com sucesso. Os argumentos em disputa sempre irão privilegiar as maiorias urbanas, especialmente se a manutenção de estruturas de propriedade da terra, mesmo que altamente concentradas, não representarem ameaças reais à ordem democrática.

A ilustração empírica introduzida nesta seção – comparando, de um lado, a desenvoltura democrática do período pós-Constituinte e as oportunidades abertas pelo jogo político e, de outro lado, as reações de representações de setores sociais numericamente significativos do campo brasileiro – tem sido a decisão do MST de manter-se falsamente clandestino. Como se sabe, formalmente o MST não existe, escondendo-se por detrás de entidades de fantasia, como a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca) e inúmeras cooperativas, por meio das quais recebe recursos, quase sempre públicos, para manter-se. Enquanto isso, a sigla MST é que recebe visibilidade pública. Trata-se de uma decisão política de seus dirigentes, espúria sob todos

Sem força política, os grupos sociais rurais perderam a capacidade de alterar a ordem vigente, inclusive no que diz respeito à estrutura fundiária. Com o jogo político centrado nas cidades, é quase impossível levar adiante, com êxito, um processo amplo de reforma agrária.

muitos países na década de 1990, mas foram momentaneamente abafados já neste século em virtude de eventos como o atentado de 11 de setembro e a sequência de crises econômicas que pavimentaram as vitórias eleitorais de governos conservadores e menos propensos às práticas democráticas. A súbita onda democratizante que vem revolucionando a última região do mundo que ainda não conheceu tais regimes – o Oriente Médio e o Norte da África – parece indicar que o debate sobre a “radicalização democrática” poderá ser retomado nos próximos anos. Adicionalmente, é relevante apontar que mesmo os percal-

os ângulos possíveis, pois recusa, por princípio, a vigência do jogo democrático. Sob esse regime, os atores sociais precisam ser legítimos, a partir do reconhecimento público da escolha de seus dirigentes e daqueles que agem em seu nome (e, portanto, também respondem pelos atos realizados). A democratização brasileira vem mostrando esta aberração sobre a qual poucos refletem: um de seus atores políticos mais ativos, o MST, exige democracia entre os demais participantes das disputas políticas, mas recusa-se a aplicar o mesmo princípio a si mesmo. Não é observação estranha e bastaria responder à pergunta: qual a legitimidade de seus dirigentes, que não se sabe quem são nem quando e como foram escolhidos por sua base social? Adicionalmente, não sendo uma organização de membros, qual seria a base social, de fato, do MST? São observações que ilustram o tema central deste artigo, demonstrando que a democratização brasileira, para muitos de seus atores sociais, ainda não tem maior significado, a não ser uma visão meramente instrumental de “aproveitar as oportunidades” para viabilizar interesses particularistas.

Não obstante visões tão estreitas das possibilidades democráticas, é preciso reafirmar, concluindo esta parte, um extraordinário resultado das lutas sociais pela terra no período democrático recente, acima citado: a reversão de um padrão de dominação social que historicamente foi mantido pelos grandes proprietários de terras, exercendo o mando sem limites e ignorando a ordem legal e a Justiça. O MST, com a participação igual-

mente ativa do movimento sindical em algumas regiões rurais, foi capaz de inverter essa correlação de forças. Trata-se de um avanço democrático de imensa importância política para a sociedade brasileira, o que o futuro irá gradualmente comprovar de formas diversas.

A vida econômica e a lentidão da política (e das interpretações)

As regiões rurais experimentaram, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, uma silenciosa e profunda revolução econômico-produtiva que rapidamente vai enraizando uma sociabilidade distinta do passado agrário e de suas representações – ainda que essas se mantenham em boa parte do imaginário coletivo nacional. Os últimos quinze a vinte anos vêm revelando as evidências desse descompasso visível entre ideias que ainda dominam parte das percepções gerais da população (e de seus muitos intelectuais e acadêmicos), quando se pensa o campo brasileiro, e os comportamentos sociais e o cotidiano das regiões rurais. Aquelas são visões que supõem a existência de inaceitável atraso, em todos os sentidos (particularmente o econômico), como seria a presença, supostamente ostensiva, de latifundiários exclusivamente patrimonialistas. Mas é possível destacar especialmente esse período em seus contornos empíricos, uma vez que o Censo de 2006 foi publicado e pode ser confrontado com o Censo anterior (1995-1996). Tal comparação tem demonstrado, ao contrário, uma intensificação tecnológica e uma correspondente

mercantilização da vida social sem precedentes na história agrária brasileira, mudanças ratificadas por diversos estudos que comprovam o acelerado adensamento produtivo nos anos mais recentes (ver BUAINAIN et al., 2014). Esse processo de transformação repercute a formação de uma geração de agricultores com aguçada sensibilidade capitalista, uma reorientação comportamental que foi iniciada com a modernização das regiões rurais na década de 1970.

Se tais movimentos monetários motivaram, em especial, a agricultura de maior escala, os produtores de menor porte não ficaram totalmente à margem desse processo de expansão capitalista. Foram impulsionados pela dinâmica dos mercados e, particularmente, pelo Pronaf, cujos desembolsos saltaram de R\$ 2,1 bilhões em 1999-2000 para oito vezes mais nos anos recentes. De fato, se examinarmos criteriosamente a história contemporânea, ocorreu um primeiro momento de “irrigação monetária” do mundo rural em função da regulamentação dos direitos previdenciários assegurados pela Constituição de 1988, fato que ampliou a distribuição de fundos públicos aos segmentos sociais rurais mais pobres já na primeira metade da década de 1990. Aquela ação foi logo seguida pelo Pronaf e, na última década, pela ampliação das políticas sociais, como o programa Bolsa Família, e também pelo surgimento de outras políticas governamentais destinadas ao grupo intitulado “familiar”, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outras iniciativas.

A prova definitiva da hegemonia quase absoluta de uma nova racionalidade que atualmente comanda as famílias rurais é o crescimento da produtividade total dos fatores na agricultura, indicador que demonstra *prima facie* uma crescente integração entre os diversos mercados. De fato, segundo estimativas realizadas, 65% do crescimento do produto total agropecuário entre 1970 e 2006 deveu-se ao aumento da produtividade, o que sugere a materialização de um mundo rural dominado por uma lógica capitalista – ainda, como é óbvio, que as manifestações sociais e econômicas de tal racionalidade variem fortemente entre as diversas regiões rurais e entre os grupos e classes sociais. Como ilustração, se considerarmos apenas a pecuária, esse descompasso entre “opinião pública” e realidade é ainda mais chocante, pois se avolumam críticas àquele setor produtivo, como se ele condensasse todos os males sociais e ambientais do mundo rural brasileiro. Mas os dados são categóricos: também entre 1950 e 2006 os ganhos de produtividade responderam por 79% do crescimento na produção pecuária brasileira, enquanto a expansão da área de pastagens respondeu por menos de 21% desse avanço. Ou seja, rotular a pecuária brasileira de “o paradigma do atraso” revela desconhecimento do meio rural no Brasil. Tanto o caso geral da produtividade agropecuária quanto o caso específico da pecuária registram uma notável aceleração de incorporação de tecnologia a partir de meados da década de 1990.



Enquanto o Brasil se democratizou, a questão agrária clássica deixou de existir. Nos últimos trinta anos, a questão social brasileira deixou o campo e foi para as cidades. Inexiste demanda para exigir a mudança de uma estrutura fundiária tão concentrada como a nossa. O conflito social deve passar para a esfera das relações trabalhistas.

Ante esta transformada realidade ainda largamente despercebida pela sociedade brasileira, permanece também uma (relativamente generalizada) inquietação sociopolítica em relação à vida rural, como se persistisse uma “questão agrária”, em seu sentido convencional, talvez até, para alguns, com contornos similares às décadas de 1950 e 1960. As regiões rurais, contudo, mostram que praticamente não existe mais uma questão agrária, mesmo que os padrões de desigualdade social permaneçam praticamente intocados, ilustrados pela distribuição fundiária (um dos índices de Gini mais altos do mundo). Se considerarmos apenas o fator terra, teoricamente uma situação geradora de conflitos sociais permaneceria como a marca principal das regiões rurais, mas essa contradição não tem mais a mesma dimensão do passado, pois nos acostumamos gradualmente com esse padrão fundiário. Por que seria assim? A resposta é relativamente simples e apenas observa as mudanças operadas no período contemporâneo, bem como diversas tendências já em andamento, internamente e nos mercados internacionais. Basicamente, trata-se da combinação de algumas delas, as quais indicam claramente o futuro do mundo rural brasileiro e das atividades agropecuárias e, como resultado, a marginalização, se não uma radical mutação, da outrora famosa “questão agrária”. São as seguintes:

- Urbanização: atualmente, em torno de 15% dos brasileiros vivem em regiões consideradas ru-

rais, movimento de rarefação demográfica que deve se manter nos próximos anos. Não é improcedente sugerir que em 2025 os residentes rurais serão talvez a metade desse percentual, especialmente se forem mantidas taxas anuais de crescimento do PIB em torno de 3%, pelo menos.

■ Em consequência da observação anterior, nenhum processo de redistribuição de terras conseguirá alterar mais a realidade de uma estrutura fundiária concentrada e o seu atual padrão bimodal. Tais aspectos estruturais permanecerão como uma marca definitiva do mundo rural nas décadas vindouras. A razão: inexistente demanda social para exigir sua mudança. O programa nacional de reforma agrária redistribuiu 84 milhões de hectares em vinte anos, sem que o índice de Gini da concentração fundiária se alterasse (ainda que minimamente) em qualquer das regiões rurais.

■ Além disso, as perspectivas para a agricultura comercial brasileira se mantêm alvissareiras no futuro próximo. Os preços das mercadorias agrícolas no comércio internacional já subiram para patamares mais altos e a demanda externa por alimentos certamente crescerá ainda mais com a elevação da renda média em muitos países, inclusive na maior parte da África.

■ Nenhum país do mundo apresenta as potencialidades produtivas que o Brasil ostenta, em termos de crescimento da produção

agropecuária. As projeções indicam uma posição de dominância do país em diversos mercados de produtos de origem vegetal e animal. Nenhuma outra nação pode se rivalizar em termos de áreas ainda livres, disponibilidade de água e luminosidade. Nem sequer as mudanças climáticas, de acordo com os melhores modelos existentes, indicam uma perda substancial de área dos principais cultivos, não obstante as perdas parciais em algumas regiões atuais de produção, que se tornarão inóspitas para as atividades agrícolas. Mas serão compensadas com a expansão da fronteira agrícola em regiões ainda não ocupadas produtivamente. Especialmente, serão compensadas com ganhos adicionais de produtividade naquelas áreas que permanecerem em operação, pois ainda há muito a avançar nesse aspecto (sem exigir a oferta de outras inovações, mas apenas a adoção mais ampla daquelas já existentes e testadas).

■ Adicione-se a esse quadro potencialmente promissor a existência de um mundo faminto de energia e as condições de produção de riqueza derivadas da produção do etanol extraído da cana-de-açúcar brasileira. São tendências que irão aprofundar ainda mais a acumulação de capital gerada pela agricultura do país.

■ Em consequência desses fatos, o crescimento da agricultura comercial será ainda mais robusto, e a expansão de uma sociabilidade capitalista, um fato incontornável. Da mesma forma, a manutenção de um padrão agrário bi-

modal, com a ampla dominação da agricultura empresarial de maior escala em diversas regiões, sobretudo no Centro-Oeste, que deve se tornar a mais importante região agrícola do Brasil, quicá do mundo. A agricultura comercial de menor porte devem continuar mais forte nos três estados do Sul. Especialmente, deve aprofundar-se a ampliação e a crescente complexidade das cadeias produtivas, as quais passarão, crescentemente, a comandar a agropecuária brasileira – o que seria mais uma prova empírica da minimização da questão agrária, pois a matriz de eventuais conflitos distributivos passaria a ter seu epicentro nas regiões urbanas.

Nesse sentido, é curioso que enquanto o Brasil se democratizou, a questão agrária clássica praticamente deixou de existir, pelo menos nos termos postos pelo passado. Alguma dimensão de conflito social deverá permanecer, mas irá se tornando residual com o passar do tempo, circunscrita à esfera trabalhista, nas poucas regiões onde permanece um contingente importante de trabalhadores rurais assalariados. As outras dimensões de conflito continuarão ocorrendo (talvez se intensificando), mas apenas no interior das cadeias produtivas, as quais devem se fortalecer cada vez mais, originando conflito distributivo do “bolo total” da riqueza gerado em cada caso. Finalmente, haverá conflitos entre o governo federal e interesses setoriais mais gerais (como o endividamento agrícola), ou mais específicos, como ocasionais quedas

de preços de alguns produtos. Passivos históricos, como a apropriação fraudulenta da terra em diversas regiões e em épocas distintas, a esta altura, não têm a menor possibilidade política de serem revistos. Tendem a ser definitivamente legalizados.

Em síntese, nos últimos trinta anos a questão social brasileira deixou o campo e foi para as cidades. E a questão agrária tradicional começa a entrar nos livros de história como uma página do passado, retirando a reforma agrária para sempre da agenda política do Brasil.

Conclusões

Que saldo geral seria possível apontar, ao analisar as facetas principais da democratização e a dinâmica social e política nas regiões rurais brasileiras? Em um país continental, fortemente desigual em função da profunda heterogeneidade estrutural vigente entre aquelas regiões, a resposta não é fácil e jamais poderia ser sintetizada em um artigo curto. É preciso, contudo, salientar que o resultado principal tem sido caracterizado pela ambivalência e, particularmente, pela incapacidade de potencializar resultados mais significativos em favor das maiorias sociais que ainda moram no campo. Assim é porque os vetores estruturais e econômicos passaram a ter precedência sobre os demais e, em decorrência, a fulgurância política alimentada pela democratização brasileira, pelo menos nas regiões rurais, apenas lentamente vem produzindo alguns dos efeitos esperados. Mas, uma vez viabili-

zados pelo aprofundamento democrático, foram contrarrestados por dois processos contrários de maior força: primeiramente, os crescentes imperativos econômico-financeiros que estão transformando o campo brasileiro de maneira gradual mas radical, anulando demandas sociais antigas, como a reforma agrária, entre outros efeitos. Em segundo lugar, pelos processos migratórios que igualmente rebaixaram os “temas sociais” vigentes nas regiões rurais, pois o campo brasileiro experimenta atualmente um contexto inédito, que é a escassez de força de trabalho em todo o país, revertendo a antiga “oferta ilimitada de trabalho” que sempre existiu em tais regiões – a qual, no passado, impediu a elevação dos salários rurais e até mesmo a extensão de direitos à população mais pobre. Um terceiro fator é a incapacidade que as organizações representativas dos setores sociais mais ameaçados pelas mudanças têm de interpretar corretamente as realidades rurais e propor formas de luta social e ações políticas apropriadas. O período democrático tem demonstrado, ao contrário, que apenas excepcionalmente essas organizações conseguiram se desvencilhar do peso do passado e analisar as mudanças em curso nas regiões rurais com a correção exigida pelas necessidades sociais. O Brasil, por exemplo, jamais experimentou um esforço governamental em nome de um “plano nacional de desenvolvimento rural”, iniciativa que se tornou atualmente inviável, até mesmo pelo esvaziamento do campo e a maior

urgência de outras demandas sociais que ocorrem, sobretudo, nas cidades.

Em síntese, as oportunidades políticas ensejadas pela ampliação dos conflitos sociais e pelas lutas sociais destinadas à produção de mais igualdade social nas regiões rurais, que o processo democrático poderia ampliar, produziram resultados apenas parciais. Como ressaltado por um especialista, nossas transformações obedecem à lógica de uma “história lenta” (MARTINS, 1994) e, por isso, o peso do atraso ancorado nas velhas práticas sociais retarda a modernização social e a plenitude que potencialmente uma democracia transformadora, ainda inexistente, poderia garantir aos brasileiros. ■

Referências bibliográficas

- BUAINAIN, A. M. et al. (orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21. A formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa (coedição com o Instituto de Economia da Unicamp), 2014. Disponível em: http://www3.eco.unicamp.br/nea/imagens/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf
- MARTINS, J. S. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994
- NAVARRO, Z. “Os tempos difíceis do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)”. In: TEIXEIRA, E. C. e MATTOS, L. (orgs.), *Políticas públicas e desenvolvimento*. Viçosa: Editora da UFV, p. 425-470, 2011 (a versão em inglês foi originalmente publicada em Redes, disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/71>).
- NAVARRO, Z. “Mobilização em emancipação – as lutas sociais dos sem-terra no Brasil”. In: SANTOS, B. S. (org.), *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 189-232 (edição inglesa, *Another Production Is Possible. Beyond the Capitalist Canon*. Londres: Verso Editions, 2006, p. 146-178).

Trinta anos de reforma e de contrarreforma urbana

Da cidade totalitária à cidade neoliberal



Carlos Vainer

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional Universidade Federal do Rio de Janeiro

O artigo revê as diferentes formas de tratamento da questão urbana no Brasil nos últimos trinta anos, período em que coincidem a redemocratização do país e um intenso processo de urbanização. O aparato centralizado da ditadura militar deu lugar a experiências avançadas e participativas, seja no âmbito federal, com a criação do Ministério das Cidades, seja no municipal, com o orçamento participativo de Porto Alegre, que depois se espalhou para grande número de municípios. Tais experiências perderam força nos últimos anos, deixando o caminho aberto para a “cidade neoliberal”, concebida como uma empresa inserida em um ambiente concorrencial pela atração de capitais e de eventos. Nela se exerce a “democracia direta do capital”, com a reprodução de padrões sociais excludentes.

Em junho e julho de 2013, cerca de 10 milhões de pessoas foram às ruas em mais de quinhentas cidades brasileiras. As cidades não foram apenas o palco das manifestações, como em outros grandes momentos da nossa história (Diretas Já, Fora Collor, Movimento de 1968), mas constituíram o objeto e o alvo dos protestos. As cidades foram às ruas para falar de cidades (Vainer, 2014), para manifestar sua inconformidade com a precariedade e o custo do transporte público, com os serviços públicos de péssima qualidade, com os enormes investimentos em estádios e obras suntuárias, com as remoções forçadas de populações faveladas em nome da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas.¹

Dizendo-se disposta a ouvir as vozes que vinham das ruas, a presidenta Dilma Rousseff, em cadeia nacional de rádio e televisão, reconheceu: “Os que foram ontem às ruas deram uma mensagem direta ao conjunto da sociedade e, sobretudo, aos governantes de todas as instâncias. Essa mensagem direta das ruas é *por mais cidadania*, por melhores escolas, por melhores hospitais, postos de saúde, *pelo direito à par-*

ticipação. Essa mensagem direta das ruas mostra a exigência de transporte de qualidade e a preço justo. Essa mensagem direta das ruas é pelo direito de influir nas decisões de todos os governos, do Legislativo e do Judiciário. [...] É a cidadania, e não o poder econômico, que deve ser ouvida em primeiro lugar” (Pronunciamento da presidenta da República Dilma Rousseff em cadeia nacional de rádio e TV em 21 de junho de 2013).

Este discurso, por suas inusitadas coragem e franqueza, pode servir de inspiração para o esforço que pretendemos aqui: resgatar e analisar o que aconteceu em nossas cidades nas três décadas que nos separam do fim da ditadura militar. Por que razão, após trinta anos de democracia, os habitantes das cidades vão às ruas para reivindicar democracia? Por que razão, após trinta anos de democracia, eles vão às ruas para protestar contra um processo de urbanização que condena parcelas imensas da população trabalhadora a serviços urbanos precários e, de modo mais geral, a condições de urbanização que em muitos casos parecem reproduzir a cidade desigual e injusta de trinta anos atrás?



Urbanização em marcha

Do ponto de vista da demografia, o após-guerra inaugurou a era dos grandes fluxos migratórios rural-urbanos e da aceleração do crescimento da população, particularmente das populações urbanas e metropolitanas. Mas somente na década de 1970 a população urbana ultrapassou a rural.

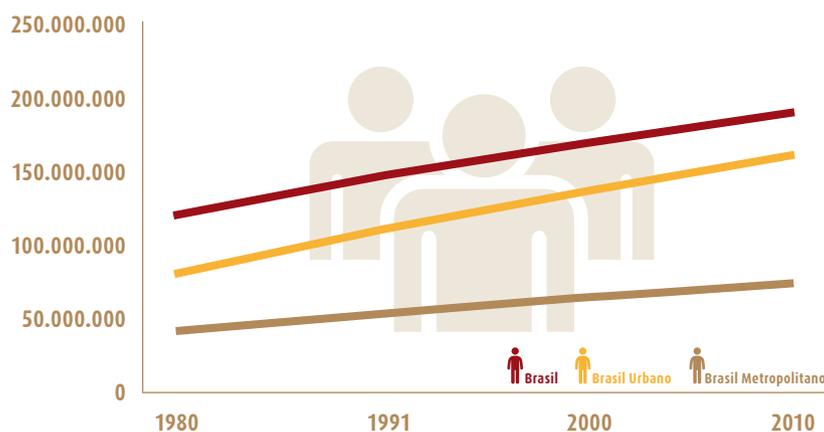
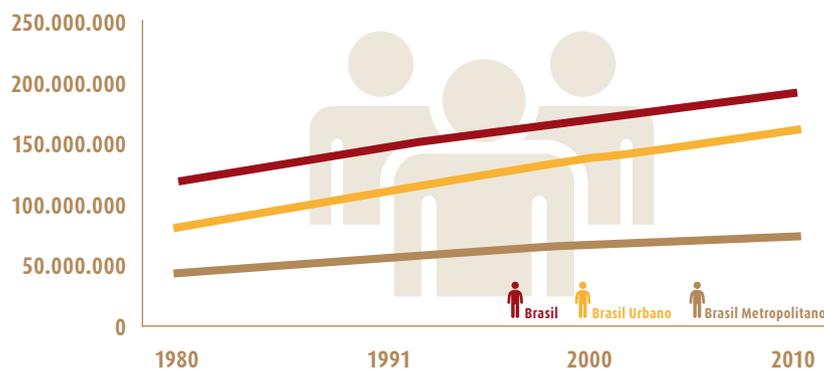
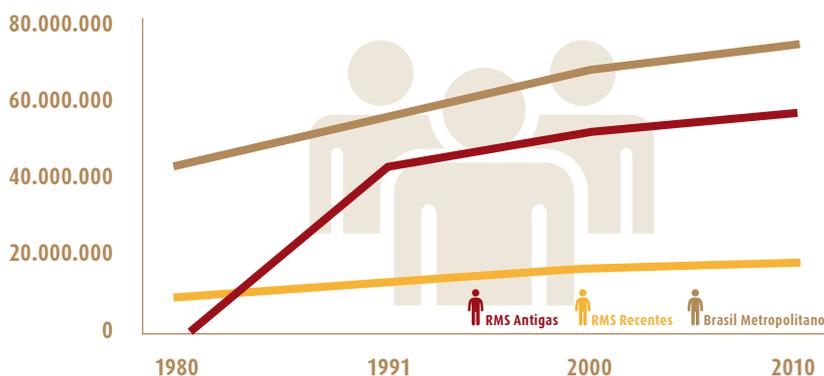
As figuras 1 a 4 oferecem uma visão bastante precisa, embora simplificada, da evolução recente da população urbana e, particularmente, da população das grandes aglomerações. Em 2010, 84,36% da população viviam em cidades, sendo 39% em áreas metropolitanas. As figuras 3 e 4 mostram um arrefecimento do crescimento metropolitano na última

década, sobretudo nas metrópoles mais antigas e maiores. Embora se possam questionar os critérios que fazem considerar metropolitanas algumas conurbações de porte relativamente modesto, pode-se dizer que nos últimos trinta anos nos afirmamos não apenas como país urbano, mas também como país com população fortemente concentrada em grandes cidades.

Figura 1 População metropolitana, população urbana e população total — Brasil, 1980-2010

Aglomerados metropolitanos	1980	1991	2000	2010
Rms antigas	34.411.656	42.798.162	51.088.169	56.364.421
Belém	1.021.483	1.401.305	1.795.536	2.101.883
Fortaleza	1.580.074	2.307.017	2.923.417	3.615.767
Recife	2.347.146	2.858.147	3.512.208	3.690.547
Salvador	1.766.614	2.496.521	3.090.196	3.531.820
Belo Horizonte	2.609.583	2.463.060	4.277.157	4.883.970
Rio de Janeiro	8.772.265	9.814.574	11.257.944	11.703.788
São Paulo	12.588.725	15.444.941	17.970.634	19.683.975
Curitiba	1.440.626	2.000.805	2.716.288	3.174.201
Porto Alegre	2.285.140	3.038.792	3.544.789	3.978.470
Aglomerados metropolitanos recentes	9.141.654	13.081.551	16.750.231	18.048.160
Natal	554.223	826.208	1.043.321	1.351.004
Baixada Santista	961.343	1.220.249	1.476.820	1.664.136
Vale do Aço	276.620	325.806	399.580	461.670
Vitória	753.959	1.136.842	1.438.696	1.687.704
Florianópolis	364.334	530.621	709.407	1.012.233
Norte/Nordeste Catarinense	245.477	363.149	453.249	1.094.412
São Luís	498.958	820.137	1.070.688	1.331.181
Tubarão	82.326	103.334	117.830	356.721
Foz do Rio Itajaí	145.841	222.515	319.389	532.771
Brasília	1.520.026	2.161.709	2.952.276	3.724.181
Campinas	1.276.801	1.866.025	2.797.137	2.797.137
Goiânia	827.446	1.230.445	1.639.516	2.173.141
Londrina	434.177	553.314	647.864	801.817
Maceió	522.173	786.643	989.181	1.156.364
Maringá	267.587	381.569	474.292	578.740
Região Carbonífera	165.715	234.611	289.272	369.398
Vale do Itajaí	243.748	329.374	399.901	689.731
Brasil	119.011.052	146.825.475	169.799.170	190.755.799
Brasil urbano	80.437.327	110.990.990	137.953.959	160.925.792
Brasil metropolitano	43.553.310	55.881.713	67.847.400	74.412.581

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 a 2010, apud Baeninger e Peres, 2011:644.

Figura 2 População metropolitana, urbana e total (Brasil, 1980-2010)**Figura 3 Evolução da população metropolitana, urbana e total (Brasil, 1980-2010)****Figura 4 População das Regiões metropolitanas antigas e recentes (Brasil, 1980-2010)**

Se olharmos para as condições em que ocorre esse processo de urbanização e metropolização, as notícias não são alvissareiras. De um total de 57,3 milhões de domicílios recenseados em 2010, apenas 55,5% estavam ligados a redes de esgoto e 11,6% tinham fossas sépticas. Os domicílios que lançavam águas servidas em fossas precárias, valas, rios, lagos ou simplesmente não tinham qualquer tipo de esgotamento somavam quase 19 milhões (FIBGE, Censo 2010). Houve avanços, mas o déficit ainda é dramático, com as conhecidas consequências para a saúde pública e a degradação ambiental.

Estudo da Fundação João Pinheiro estimou que o déficit habitacional passou de 6,1 milhões de unidades em 2007 para 5,8 milhões em 2012 (Fundação João Pinheiro, 2014, p. 12).² Em 2010 foram encontrados nada menos que 3,2 milhões de domicílios considerados “habitações subnormais”, na linguagem cifrada de nossas agências governamentais. Isto representa mais de 11 milhões de pessoas morando em condições totalmente precárias. Na cidade do Rio de Janeiro, para dar um exemplo, a população vivendo em favelas evoluiu de 1 milhão (18,65% do total) para 1,4 milhão (22,03% dos 6,3 milhões de moradores do Rio recenseados em 2010).

Na impossibilidade de um diagnóstico completo sobre nossa realidade urbana, não se pode deixar de lembrar o alto custo e a precariedade dos transportes públicos, o que significa longas e desconfortáveis viagens. Nas grandes cidades brasileiras, elas podem con-

sumir até mais de quatro horas diárias para ir e vir do trabalho.

A resistência e a democratização propiciaram, por certo tempo e para certas parcelas da população, a certeza de que não continuariam sendo expulsas de favelas e ocupações a fim de liberar terras para a especulação imobiliária, como ocorrera sob a ditadura. E, apesar de limitadas e insuficientes, houve algumas melhoras em termos de saneamento básico e conquistas em termos de educação básica. Mas, como até mesmo a presidenta Dilma reconheceu, os protestos e reivindicações tinham boas razões.

Avanços na institucionalização da questão urbana: a Constituição e o Estatuto das Cidades

De alguma maneira, embora de inesperadas formas, as manifestações de 2013 retomaram e ecoaram as lutas urbanas do final da década de 1970 e da seguinte. Junto ao sindicalismo combativo, então emergente, e às lutas agrárias, elas lançaram as bases sociais e políticas de uma transição democrática que foi estendida, truncada e restringida pelas negociações entre as elites.³

As lutas que marcaram a transição tinham como alvo e pano de fundo o processo lento, gradual e irreversível de crise e decadência do aparato tecnocrático-centralista-autoritário com o qual a ditadura militar, através do Ministério do Interior,⁴ pretendia planejar e controlar o território nacional e as cidades. O poderoso Sistema Fi-

nanceiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (BNH), escorados nos vultosos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), se haviam mostrado totalmente incapazes de atender de maneira significativa a demanda por habitação e saneamento das parcelas mais pobres da população urbana, num país em acelerado ritmo de urbanização. Essa incapacidade teve como contraface a expansão vertiginosa do capital de promoção imobiliária que, sobretudo na década de 1970, pôde acionar os recursos baratos do FGTS para prover de casa própria as camadas médias e médias altas que, durante algum tempo, deram sustentação política ao regime.

Mas o fim do “milagre econômico”, de um lado, o consequente desencanto de setores médios da sociedade e o avanço da resistência popular, de outro lado, transformaram os planos territoriais e as políticas urbanas e habitacionais em alvos centrais do combate democrático.⁵

Esse ataque também foi feito pelo governo Sarney, mas sem colocar nada no lugar. Em 1985, o Ministério do Interior perde para o novo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) as atribuições relativas ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente.⁶ Um ano depois, sob severas críticas de movimentos sociais, de organizações não governamentais e de setores acadêmicos e profissionais, decreto do presidente (DL 2.291, 21/11/1986) extinguiu o BNH, transferindo suas atribuições para a Caixa Econômica Federal. Em

1987, o MDU foi renomeado Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, depois transformado em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social em 1988 e extinto em 1989.

O processo de desconstituição da questão urbana e habitacional na esfera governamental, paradoxalmente, ia na contramão dos avanços das lutas e mobilizações urbanas que se desenrolavam ao longo da década. Em particular, o processo constituinte de 1987 e 1988 ofereceu contexto e pretexto para um grande e rico debate em que se criticava o caráter autoritário e tecnocrático das políticas ditatoriais, defendendo-se a firme intervenção de um Estado descentralizado e democrático capaz de controlar os processos especulativos e garantir a função social da propriedade fundiária urbana: “A elaboração e apresentação da emenda da reforma urbana foi um momento crucial para a articulação entre entidades profissionais e movimentos sociais que já vinham se mobilizando de forma relativamente independente, para introduzir a reforma urbana na Constituição. (MNRU)” (Bonduki, 2009:176).

A Emenda Popular da Reforma Urbana recolheu 131 mil assinaturas e foi subscrita por certo número de entidades nacionais: Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Movimento de Defesa das Favelas, Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur) e Coordenação Nacional dos



JOSÉ CRUZ / ABR

Mutuários (Conam), que se reuniram no Movimento Nacional de Reforma Urbana⁷ e depois da Constituinte formaram o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU).⁸

Com 21 artigos, a proposta incluía no rol de direitos e liberdades fundamentais (Capítulo I, Dos Direitos Individuais) o direito de todo cidadão a condições de vida urbana digna e colocava entre as responsabilidades do Estado “assegurar acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunica-

ções, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural” (Lago, 2010:140).

A emenda submetia, de maneira clara e inequívoca, o direito à propriedade imobiliária urbana ao cumprimento de sua função social e, de forma mais ampla e propriamente programática, à função social da cidade: “O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade” (Emenda

A Constituinte de 1988 permitiu um rico debate voltado para controlar a especulação e garantir a função social da propriedade urbana

Popular da Reforma Urbana, *apud* Lago, 2010:252).

Ainda estendia à cidade o direito de usucapião já existente para imóveis rurais, com prazo de três anos, em vez de cinco: “No exercício dos direitos urbanos consagrados no primeiro artigo, todo cidadão que, não sendo proprietário urbano, detiver a posse não contestada, por três anos, de terras públicas e privadas, cuja metragem será definida pelo Poder Municipal até o limite de 300m², utilizando para sua moradia e de sua família, adquirir-

–lhe-á o domínio, independente de justo título e boa-fé” (Emenda Popular da Reforma Urbana, *apud* Lago, 2010:253).

Expressando a preocupação de ir além do enunciado geral de princípios e direitos, a proposta popular pretendeu dar estatuto constitucional a uma série de instrumentos que assegurariam a prevalência dos direitos urbanos, a saber: imposto progressivo sobre imóveis, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos, desapropriação por

No início do século XXI, as cidades brasileiras contavam com um enquadramento institucional e legal sem paralelo em nossa história.



interesse social ou utilidade pública, discriminação de terras públicas, tombamento de imóveis, regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental, concessão de direito real de uso, e parcelamento e edificação compulsórios.⁹

A abrangência da proposta também aparecia nos artigos consagrados aos serviços públicos urbanos. De um lado, eram definidos como monopólio estatal a serem prestados pela administração pública (direta ou indireta); de outro, avançando em concepções que seriam elaboradas muitos anos depois, a consciência do serviço público era expressada como bem público de interesse social, e não como mercadoria, como ficava claro no dispositivo acerca do custo do transporte público: “As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal [cabendo a lei ordinária dispor] sobre a criação de um fundo de transportes, administrado por municípios e estados, para cobertura da diferença entre o custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário” (Emenda Popular da Reforma Urbana, *apud* Lago, 2010:255).

No final de inúmeras batalhas nas comissões e no plenário, a Constituição consagrou um capítulo à questão urbana, embora com abrangência e impacto bem menores que os pretendidos pela Emenda Popular, mas avançando na questão da função social da propriedade urbana e em alguns instrumentos, para fazer valer tal função.

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de res-

gate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Constituição Federal)

É importante registrar que representantes dos interesses de proprietários fundiários, do capital imobiliário e dos setores mais conservadores, de modo geral, tudo fizeram para limitar ao máximo o escopo do capítulo da questão urbana na Constituição, mesmo porque desde sempre viram nas emendas e propostas dos movimentos uma inaceitável restrição ao direito de propriedade e à liberdade de mercado.

Vitoriosos no esforço para evitar que o texto constitucional contemplasse a abrangência e a precisão características da emenda popular, estabeleceu-se uma espécie de acordo para que fosse remetido a lei complementar o estabelecimento das diretrizes gerais da

política urbana, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Essa solução de compromisso, em certa medida, fez com que os movimentos sociais urbanos e, em particular, o Fórum Nacional de Reforma Urbana consagrassem nos anos seguintes grande parte de seus esforços à luta por uma lei complementar em conformidade com o espírito e os princípios da Reforma Urbana e que assegurasse instrumentos de gestão democrática e intervenção urbanística já explicitados na proposta de emenda popular.

Num cipoal de dezesseis anteprojetos de lei regulamentar, acabou servindo de base para as discussões o projeto do senador Pompeu de Souza, não obstante os ataques vindos da direita e da esquerda: “Os setores conservadores não estavam felizes com o fato de ele reinserir na agenda política parte da agenda do movimento da reforma urbana já tratada durante a Assembléia Nacional Constituinte. Por outro lado, os setores da sociedade civil (especialmente o FNRU) também não estavam satisfeitos com algumas das formulações do projeto de lei, em especial com a diluição das formas democráticas de gestão urbana das cidades. No entanto, na medida em que o processo legislativo avançou, ambos os setores se concentraram no mesmo, inserindo no seu interior a questão da gestão democrática da cidade” (Avritzer, 2010).

Foram mais de dez anos de lutas e negociações, pois a regula-

mentação dos artigos 182 e 183 da Constituição somente seria aprovada em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Saudado pelo FNRU como uma expressiva vitória, o Estatuto da Cidade foi, na verdade, fruto de um compromisso, reunindo, às vezes de forma contraditória, postulações e anseios tanto de um planejamento e uma gestão democráticos da cidade, conduzidos pelo Estado, quanto de instrumentos que permitem, à margem e mesmo em oposição aos planos, mecanismos de flexibilização que contemplam interesses do capital imobiliário e de empreendedores privados.¹⁰

Seja como for, o fato é que no início do século as cidades brasileiras contavam com um enquadramento institucional e legal sem paralelo em nossa história legal e urbana. A questão, como é sabido, é que nem o Brasil real se conforma ao Brasil legal...

Avanços e embates no terreno: participação democrática e orçamentos participativos

Mas a década de 1990 talvez tenha sido mais importante pelas experiências concretas de gestão urbana democrática do que pelos debates teóricos, conceituais e políticos sobre o tema.

Ao lado de demandas concretas por habitação, saneamento e transporte, a democratização e a descentralização de políticas, planos e projetos urbanos constituem um eixo estruturante de praticamente todas as lutas que

transcorreram na década de 1980. Com a luta eleitoral e a ascensão aos governos locais de coalizões progressistas, quase sempre lideradas pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT), a questão da participação começa a frequentar os programas do PT e de seus candidatos. Mas a primeira e mais importante experiência, a mais longa¹¹ e também a que alcançou maior repercussão, foi a do Orçamento Participativo de Porto Alegre, iniciada em 1989, na gestão do prefeito petista Olívio Dutra.

Certamente, em Porto Alegre, como talvez em nenhuma outra cidade brasileira, havia um terreno fértil para a experimentação das novas formas de democracia urbana que a teoria e a plataforma construíram na década de 1980. Baierle (1992) recupera e descreve, com esmero, a tradição política de movimentos sociais porto-alegrenses e o forte enraizamento de uma cultura política que, ancorada nos movimentos de moradores e no associativismo na virada da década de 1970 para a de 1980, questionava a tradição clientelista e começava a afirmar e irradiar “uma cultura de direitos, a consciência de que o atendimento das reivindicações não é um favor do Estado, mas um dever e um direito básico de cidadania. Há uma mudança fundamental na postura de relacionamento com o poder público. Em lugar do pedinte submisso aparecia um novo personagem, desafiador da ordem, capaz de ocupações coletivas de terrenos, barricadas nas ruas, enfrentamento físico com a polícia, concentra-

ções na frente dos órgãos públicos e tendo, naquela época (anos 75/85), imediata repercussão nos meios de comunicação, integrados pelo campo oposicionista como atos de protesto contra o regime militar” (Baierle, 2007:28).

O mesmo autor faz referência à rica experiência de conselhos setoriais com forte participação, em particular os conselhos de saúde que, embora também presentes em outras grandes cidades, particularmente em São Paulo, tinham um grande dinamismo em Porto Alegre.¹²

Apesar de suas limitações e dificuldades, a difusão do modelo do Orçamento Participativo foi rápida e impressionante: “Embora sem o alcance dos conselhos setoriais (mais de 30 mil conselhos setoriais existentes para um total de 5.560 municípios no Brasil), 30,9% das cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes no Brasil no período 2001-2004 adotavam Orçamento Participativo (ou 43,4% da população vivendo em cidades com mais de 100 mil habitantes)” (Baierle, 2007:55).

Seria inevitável que essa ampla difusão do “modelo” levasse a experiências muito diferenciadas e, mesmo, que em certos casos o uso da agora prestigiosa marca “orçamento participativo” servisse para nomear práticas pobres e pobremente participativas. Tentando circunscrever o que se deveria entender por orçamento participativo, Avritzer propôs os seguintes elementos definidores: nova articulação entre democracia participativa e representativa; cessão, a assembleias temáticas ou

regionais, do mandato da Prefeitura e da Câmara de Vereadores para estabelecer o orçamento; igualdade entre todos os cidadãos, considerados membros natos das assembleias de base que estabelecem autonomamente suas regras de funcionamento; finalmente, “tentativa [sic] de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos em nível local [...] que privilegia os setores mais carentes da população” (Avritzer, 2003:3).¹³

A difusão da experiência do orçamento participativo adotado em Porto Alegre foi rápida e impressionante.

Difícil, talvez impossível, saber em quantos dos 30% dos municípios de mais de 100 mil habitantes essas características estiveram presentes. Igualmente impossível saber em quantos teve sucesso a “tentativa de reversão das prioridades”. Apesar da conceituação e da retórica que acionam como valor essencial a participação cidadã e autônoma de movimentos e organizações da sociedade civil, constatou-se ao longo do tempo que a existência e a relevância dos processos participativos dependiam quase exclusivamente dos governos e dos partidos no governo (Renó, Souza, 2012). Mesmo onde os processos tiveram grande vitalidade e capa-

cidade de instaurar novas práticas e corroer as bases do antigo clientelismo vigente na distribuição de recursos públicos (Abbers, 1998), parece ter havido uma perda progressiva da capacidade de realmente gerar e potencializar novos espaços e práticas de democracia direta. Mesmo em Porto Alegre, ainda sob um governo petista, alguns autores já traziam à tona o processo de esvaziamento do orçamento participativo: “Infelizmente, o orçamento participativo em Porto Alegre constitui hoje [2009, CV] apenas a pálida lembrança de uma promessa de transformação democrática que, não obstante, ainda encanta o mundo, inspirando ativistas sociais, governos e agências internacionais de cooperação. O número de demandas em atraso pode chegar a mais de 1.500 no final de 2008. Nesse ano foi alocado para o orçamento participativo apenas 1/10 do total de investimentos previsto para a cidade, ou seja, 1% do estimado na Lei Orçamentária Anual. Em 2007 foram gastos quase três vezes mais recursos em propaganda do que na execução de obras e serviços previstos no plano de investimentos do orçamento participativo para o exercício respectivo. O absentismo das secretarias de governo nas reuniões regionais e temáticas é vergonhoso. O assédio a líderes comunitários em troca de apoio político retroage a relação sociedade/governo ao velho padrão clientelista” (Baierle, 2009:7).

Embora hoje mundialmente difundido e adotado pelo Banco Mundial como “boa prática” (*best*

practice) a ser adotada universalmente,¹⁴ o fato incontestado é que o orçamento participativo sobrevive de suas glórias passadas e nos estudos acadêmicos, não tendo sido mencionado por praticamente nenhum candidato – de direita, centro ou esquerda – nas eleições municipais de 2014, como que sepultando o ideário de gestão democrática que ele expressou e, de certa maneira, buscou concretizar.

O Ministério das Cidades: ascensão e derrocada da reforma urbana

Apesar de algumas conquistas locais decorrentes da eleição de prefeitos progressistas sensíveis aos problemas urbanos, apesar da riqueza de experiências e das esperanças trazidas pelo orçamento participativo, a década de 1990, quando comparada à anterior, foi de relativo descenso dos movimentos sociais urbanos. É nesse contexto que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República representou uma espécie de alento para todos os que participavam das lutas urbanas, seja no terreno ingrato das cidades, seja nos corredores traiçoeiros dos parlamentos e palácios, seja na batalha intelectual nas universidades. Afinal, desde sua fundação, o PT foi o partido que mais aglutinou os militantes urbanos, e no PT, ou em seu entorno imediato, haviam-se gestado o ideário e as plataformas da reforma urbana. Pela primeira vez desde o fim da ditadura abriu-se a possibilidade de levar à prática – em escala nacional, e não apenas local – a gestão democrá-

tica das cidades, a inversão de prioridades, o combate à especulação imobiliária, políticas habitacionais abrangentes que realizassem o sonho do direito à cidade.

O início foi promissor: em seu primeiro dia de governo, Lula criou o Ministério das Cidades.¹⁵ A escolha de Olívio Dutra para conduzir o ministério era portadora de forte simbolismo, pois, além de militante histórico do grupo de sindicalistas que fundara o PT, o novo ministro havia deflagrado em 1989, na condição de prefeito de Porto Alegre, a primeira experiência de orçamento participativo. Olívio Dutra cercou-se de um expressivo grupo de intelectuais e militantes urbanos e chamou para a secretaria executiva do novo ministério a professora Ermínia Maricato, que havia dirigido a Secretaria de Habitação no primeiro governo petista de São Paulo (Luíza Erundina, 1989-1993).

Ainda está para ser feito o balanço do que representaram esses treze anos de existência do Ministério das Cidades. Seja qual for o balanço, ele certamente tem um marco: 20 de julho de 2005, quando Olívio Dutra foi demitido e substituído por Márcio Fortes de Almeida, do Partido Progressista,¹⁶ partido que controlaria o ministério até 2014, com os ministros Mário Negromonte (2011-2012) e Aguinaldo Ribeiro (2012-2014).¹⁷

No período em que foi conduzido por Olívio Dutra, o Ministério das Cidades dedicou-se à própria estruturação, sobretudo com a montagem de secretarias nacionais setoriais: Habitação, Trans-

porte, Saneamento e Programas Urbanos. Mas a principal inovação, em consonância com o ideário da democratização das políticas urbanas, foi a convocação, em 2003, da I Conferência Nacional das Cidades, que reuniu cerca de 2.500 delegados eleitos em um rico processo de mobilização em mais de 3 mil municípios (Rolnik, 2015).¹⁸ Em articulação e em atendimento à proposta nascida na Conferência, foi constituído o Conselho Nacional das Cidades (Decreto n. 5.790, 26/05/2006), com a atribuição de “propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas na Conferência Nacional das Cidades” (Art. 2º).

Grandes foram os esforços consagrados nesse primeiro período do ministério para induzir municípios a implementar os princípios e diretrizes do Estatuto das Cidades, particularmente no que concerne à elaboração participativa de planos diretores e à adoção de práticas de gestão democrática. Os resultados foram bastante decepcionantes, com raríssimas exceções. E, sobretudo, praticamente não houve avanços na implementação de uma efetiva política nacional de habitação, tal como constava do programa do PT.

Bonduki atribui a timidez das ações em termos de moradia popular às dificuldades e restrições decorrentes de uma política monetária ortodoxa: “O ministro Olívio Dutra e sua equipe encontraram enormes dificuldades para pôr em prática as propostas na área de financiamento, diante de uma



DMITRY ISLENTEV / SHUTTERSTOCK.COM

O debate, antes intenso, sobre a gestão democrática das cidades praticamente desapareceu nas eleições municipais realizadas em 2014.

rígida política monetária, sob o comando ortodoxo do Ministério da Fazenda. Durante 2003 e 2004 escassearam os recursos orçamentários, continuando a prevalecer os programas do FGTS criados no governo anterior, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em priorizar a população de baixa renda, onde está concentrado o déficit. A nova Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada pelo Ministério e aprovada no Conselho de Habitação de 2004, incorporaria a maioria das propostas do Projeto Moradia (com exceção do Fundo de Aval), mas aspectos importantes não puderam ser implantados de imediato. Sem subsídios significativos, prevalecia a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações substanciais na concessão do

crédito” (Bonduki, 2009:4; *apud* Rolink, 2015:234).

Importante vitória institucional do período foi a aprovação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, criando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Subscrito por mais de 1 milhão de pessoas, o projeto foi submetido ao Congresso em 1991 e aprovado após treze anos de embates, sendo sancionado em 16 de junho de 2005 (Lei no 11.124), um mês antes da demissão do ministro Olívio Dutra.

Num rápido balanço desse primeiro período, Rolnik, que ocupou a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, é clara: “A implementação do SNHIS e a agenda de reforma urbana do



ELENA MIRAGE/SHUTTERSTOCK.COM

Ministério das Cidades, em estágios muito iniciais, já enfrentavam resistências por parte da equipe econômica e sofreram um golpe em 2005, com a mudança de ministro e a saída da maior parte da equipe do ministério. Depois da irrupção de um grande escândalo de corrupção – o chamado ‘mensalão’ –, o governo foi forçado a dar mais espaço para seus aliados conservadores, de forma a manter o apoio político no Congresso. Nesse contexto, o controle do Ministério das Cidades passou para o PP, herdeiro político da Arena, partido da situação durante os anos do regime militar” (Rolnik, 2015:236).

Após as mudanças no comando do Ministério das Cidades, as estruturas do ministério foram capturadas progressivamente pelas práticas clientelistas tradicio-

nais, perdendo qualquer capacidade de liderar um processo minimamente comprometido com a reforma urbana. As Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades continuaram sendo convocados e reunidos, mas a perda de sua relevância e sua capacidade de efetivamente influir nas decisões foi reconhecida por praticamente todos os participantes.

O lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV), com vultosos recursos consagrados à habitação de interesse social, transcorreu totalmente à margem de qualquer debate com os movimentos e representações sociais: “As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das

Cidades, nem da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado. Desde 2006, esses fóruns já vinham perdendo incidência na definição dos rumos da política. O ‘pacote’ foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos e, inicialmente, tinha como objetivo salvar as empresas da *débâcle* e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento, mesmo diante de um cenário internacional desfavorável” (Rolnik, 2015:238).

Apesar de sua fragilidade naquele momento, decorrente tanto do descenso acentuado desde

a década de 1990 quanto da desmontagem do Ministério das Cidades e do esvaziamento do Conselho das Cidades, os movimentos conseguiram pressionar o governo para que alocasse inicialmente R\$ 500 milhões, do total de R\$ 34 bilhões disponibilizados pelo programa, para serem destinados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas, criando o Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Também “conquistaram” na mesa de negociações um programa para pequenos produtores rurais. Mas o caráter empresarial do programa fica claro quando se constata que “desde o lançamento do programa, MCMV – Entidades e PNH – Rural somam, juntos, 1% do total de unidades e recursos do MCMV” (Rolnik, 2015, 239).

Rolnik traz abundante documentação para mostrar que o modelo empresarial de política habitacional adotado no segundo governo Lula segue a receita difundida pelo BID, o Banco Mundial e a USAID, replicando a experiência chilena. “Na América Latina – México, Guatemala, Bolívia, Equador, Brasil, El Salvador, Colômbia e Venezuela –, a lista de países que implementam versões desse modelo não para de crescer. Além do próprio BID, a USAID teve um importante papel na difusão da política – promovendo debates e seminários, encontros das Câmaras de Construção e de gestores habitacionais dos países – e foi um dos ativos promotores do modelo, cuja influência ultrapassou as fronteiras da América Latina. Em 1992, por exemplo, um

dos principais pesquisadores do *staff* do Banco Mundial apresentou à África do Sul recém-saída do *apartheid* a política chilena e, em 1994, uma missão do Banco Mundial no país sugeriu um programa de subsídios bastante influenciado pela experiência do Chile” (Rolnik, 2015:99).

Quando prestamos atenção no padrão urbano que o Minha Casa, Minha Vida está difundindo nas cidades brasileiras, as primeiras avaliações são unânimes em apontar que as populações mais pobres têm sido assentadas em áreas periféricas, pouco ou nada urbanizadas, distantes do mercado de trabalho, aumentando as desigualdades sociais e prosseguindo na ampliação irracional das malhas urbanas, com consequências dramáticas sobre os custos e tempos de deslocamento, sem falar nos impactos ambientais. Ademais a adoção do padrão do mercado imobiliário de classes médias e médias altas, isto é, de condomínios fechados com áreas de lazer internas, lança sobre os pobres os custos de manutenção de áreas que deveriam ser parques e espaços públicos e promove um padrão cada vez mais segregado de cidade.¹⁹

Com o Partido Progressista e Kassab encabeçando o Ministério das Cidades, com as grandes empresas conduzindo a política habitacional e recebendo a quase totalidade dos recursos, a Reforma Urbana foi derrotada, após doze anos de governos liderados pelo PT, o partido que encarnou, como nenhum outro, o ideário que deveria tornar realidade o sonho do direito à cidade.

A cidade neoliberal: cidade de exceção e da democracia direta do capital

O modelo centralista-tecnocrático-autoritário de planejamento, em crise no final da década de 1980, não foi atacado apenas pelo seu flanco esquerdo, isto é, por aqueles que reivindicavam maior participação das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais urbanos, que propugnavam uma ação estatal fundada na elaboração participativa de políticas urbanas que contemplassem a descentralização e a gestão democrática das cidades. Pelo flanco direito, sobretudo na década de 1990,²⁰ crescem os segmentos das elites políticas e econômicas que aderem ao pensamento neoliberal e atacam o modelo herdado da ditadura, reivindicando maior liberdade para a lógica e a dinâmica do mercado.

Com efeito, a adoção de diretrizes e concepções neoliberais que reconfiguraram as relações entre capital, Estado e sociedade a partir da última década do século passado teve profundas repercussões no lugar e no papel da cidade no processo de acumulação. Sob a égide do consenso keynesiano, a cidade deveria ser regida pelas necessidades mais gerais da acumulação e da circulação do capital, cabendo ao planejamento (modernista) a tarefa da racionalizar e criar funcionalidade espacial através de instrumentos que se generalizaram a partir da Segunda Guerra Mundial, com planos diretores e zoneamento, em primeiro lugar. Agora, sob a égide do Consenso de Washington, a cidade passa a ser

investida como espaço direto e sem mediações da valorização e da financeirização do capital.²¹ Concebidas como empresas em concorrência umas com as outras pela atração de capitais (e eventos), as cidades e os territórios se oferecem no mercado global entregando a capitais cada vez mais móveis (*foot loose*) recursos públicos (subsídios, terras, isenções). A guerra fiscal é apenas uma das formas da urbanidade global, que empurra coalizões locais de poder a buscar articulações em nível nacional e internacional para assegurar a cada cidade – leia-se, aos capitais e capitalistas localizados – uma inserção, mesmo que subordinada, no mercado global.

O que caracteriza essa nova concepção, neoliberal, de cidade e de governo urbano? Em primeiro lugar, fiel à inspiração neoliberal, o novo modelo vai levar ao banco dos réus a ambição estatista e dirigista do planejamento moderno e de seus planos diretores, com sua pretensão de estabelecer modos, ritmos e direções do crescimento urbano. Na cidade, como na sociedade de modo geral, a intervenção do Estado é vista como algo nefasto, que inibe o livre jogo das forças de mercado, que, pelos cânones do liberalismo econômico, asseguraria a alocação ótima dos recursos. *Mutatis mutandis*, trata-se de abandonar a pretensão compreensiva e dirigista dos planejadores racionalistas e de submeter a intervenção do Estado às lógicas, dinâmicas e tendências de mercado. Trata-se de adotar, seguindo a fórmula do Banco Mundial, o “planejamento amigável ao mercado” (*market*

friendly planning) ou o “planejamento orientado para/pelo mercado” (*market oriented planning*).

No mundo globalizado, ensinam consultores internacionais, precisamos de competição entre cidades, de mecanismos ágeis e flexíveis que permitam aproveitar as “janelas de oportunidades” (*windows of opportunities*). Em vez de regulação, negociações caso a caso, projeto a projeto, na concretização do que o urbanista francês François Ascher nomeou com a feliz expressão “urbanismo *ad hoc*”.²²

Foi visto anteriormente que o Estatuto da Cidade havia resultado num longo e complexo processo de negociação. Entre outras coisas, essa negociação introduziu, no coração mesmo da legislação que impunha planejar, a flexibilização do plano diretor. Com o nome de “operação urbana consorciada”, o artigo 32 autoriza a aprovação de projetos que contrariem o plano diretor vigente.²³ A exceção se instaura, paradoxalmente, como regra (Aganbem, 2004).

Flexível, negocial, negociada, a cidade-negócio se atualiza, quase sempre, através de parcerias público-privadas, novas formas de relacionamento entre Estado, capital privado e cidade. A contraface da cidade de exceção é uma espécie de “democracia direta do capital”.²⁴

Enquanto setores expressivos do Fórum Nacional de Reforma Urbana consagravam esforços e inteligência a batalhas intermináveis para aprovar leis e estatutos (treze anos para o Estatuto da Cidade, treze anos para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social),

enquanto as experiências virtuosas de participação e orçamento participativo se enfraqueciam e perdiam vitalidade, a cidade neoliberal aprofundou e agudizou os conhecidos problemas herdados de quarenta anos de desenvolvimentismo excluyente: favelização, informalidade, serviços precários ou inexistentes, desigualdades profundas, degradação ambiental, violência urbana, congestionamento e custos crescentes de um transporte público precário, espaços urbanos segregados.

Reformar ou ultrapassar a reforma urbana?

Embora sintética e, portanto, simplificada e simplificadora, a narrativa que esboçamos parece propor um enigma: foram trinta anos de lutas extraordinárias, de processos ricos de elaboração teórica e conceitual, de construção de plataformas consistentes e abrangentes, de vitórias importantes expressas na conquista de posições políticas e institucionais. Não obstante, o desenlace desses anos parece sepultar quase todos esses esforços, elaborações e conquistas. Nossas cidades são tão ou mais desiguais, injustas, irracionais e segregadas do que há trinta anos. As populações trabalhadoras vivem em condições de urbanização precária, esmagadas por um cotidiano de carências, serviços caros e de péssima qualidade. Recursos públicos escassos são investidos em obras suntuárias e que privilegiam, ainda e sempre, os segmentos mais ricos da nossa sociedade e das nossas cidades.

Desde a época mais brutal da ditadura militar as remoções forçadas nunca foram tão numerosas

quanto aquelas feitas sob o pretexto da Copa do Mundo e das Olimpíadas. Há estimativas de cerca de 200 mil remoções forçadas para abrir espaços para estádios, vias de circulação entre áreas nobres e empreendimentos imobiliários em que se afirma a financeirização da cidade, a cidade de exceção das operações consorciadas e a democracia direta do capital das parcerias público-privadas.

A agenda, as formas de luta e as formas de organização que predominaram nos novimentos pela reforma urbana parecem ultrapassadas, anacrônicas, incapazes de dar conta das novas realidades urbanas. A reforma urbana, como ideário e forma de luta, apesar de sua extraordinária contribuição às lutas urbanas, apesar das vitórias institucionais e, em certo sentido, por causa dessas vitórias e de suas evidentes limitações, cumpriu seu papel histórico. Um novo momento se abre para a luta pela democracia e a justiça urbanas. Como todo recomeço, os caminhos ainda estão por ser construídos.

As grandes manifestações de 2013 tornaram evidente a enorme frustração e a capacidade latente de transformar o descontentamento em ação coletiva. Mas também evidenciaram a fragilidade de movimentos que ainda não foram capazes de estruturar uma pauta e uma dinâmica capazes de desempenhar, no período histórico que se abre, o mesmo papel que a reforma urbana desempenhou nos últimos trinta anos. Será possível reformar e reinventar a reforma urbana ou trata-se de buscar superá-la? ■

Notas

1. Sobre as origens urbanas das chamadas Jornadas de Junho de 2013, ver, por exemplo, Maricato, 2014; Vainer, 2014.
2. O déficit foi estimado considerando-se as habitações precárias, a superocupação e aluguéis excessivos.
3. Ainda hoje são expressivos os setores da institucionalidade e da vida política e social dos quais não foi varrida a dura herança ditatorial. A Lei de Segurança Nacional permanece em vigor e continuam impunes os crimes da ditadura e seus agentes, ao contrário do que aconteceu na Argentina, no Chile e no Uruguai.
4. Nascido da reforma administrativa deflagrada pelo Decreto-lei 200, de 1967, o Ministério do Interior constituiu poderosa máquina. Verdadeiro ministério do território, concentrou, entre outras, as seguintes agências e instituições: Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), Banco Nacional da Habitação (BNH), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Fundação Nacional do Índio (Funai), Secretaria de Meio Ambiente (Sema) e Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Ademais, a esse Ministério estavam subordinados os então territórios federais do Amapá, de Roraima e de Rondônia.
5. “[...] além da crise de liquidez frente ao quadro inflacionário, de recessão e de aumento da inadimplência, o que gerou um rombo nas contas do banco, pesou também para sua extinção a ruptura da coalizão de interesses empresariais e políticos que se articularam para sua criação, em um quadro mais geral de crise do regime ditatorial e de sua base de sustentação econômica e política.” (Rolnik, 2015:226)
6. Passam ao MDU os seguintes órgãos: BNH, CNDU, Conama, Sema e DNOS. Em 1987 o MDU recebeu nova designação: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU).
7. Muitos são os autores que destacam que o Movimento Nacional de Reforma Urbana retomava e atualizava, em várias dimensões e tópicos, o ideário e a plataforma produzida, em 1963, em Petrópolis, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que ficou conhecido como “Seminário do Quitandinha”.
8. Outras propostas de emenda popular também contemplaram questões urbanas, mais especificamente temas como habitação popular, moradia do trabalhador, saneamento básico, transporte público etc. Assim, por exemplo, a emenda popular so-

- bre direitos dos trabalhadores incluía o direito à moradia e a emenda sobre questão agrária tratava de usucapião rural e urbano. Houve ainda uma emenda específica sobre transportes coletivos e outra sobre moradia popular, subscrita pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e federações de associações de moradores (Lago, 2010:138).
9. Na elaboração desta parte específica da proposta aparece de forma explícita uma das características gerais da proposta de emenda: a solidez conceitual e teórica de seus fundamentos, que foi assegurada pela forte presença de um conjunto de pesquisadores, professores e profissionais que, desde a segunda metade dos anos 1970, desenvolviam estudos e debates críticos sobre a realidade urbana brasileira, inspirados na sociologia urbana crítica francesa.
 10. Esta questão será retomada adiante.
 11. Porto Alegre foi governada por coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores de 1989 a 2004, período durante o qual o orçamento participativo institucionalizou-se como marca da cidade. A força da experiência foi tal que partidos de oposição à coalizão petista que assumiram o governo em 2005 mantiveram o orçamento participativo, embora, segundo vários autores, com perdas expressivas na participação, no poder decisório e no direcionamento dos recursos (Renó, Souza, 2012).
 12. “O grande modelo inspirador da gestão popular-participativa foram os conselhos de saúde da zona leste de São Paulo. Este modelo se consolidou institucionalmente com o SUS. O modelo combina a ideia de participação direta dos usuários de determinados serviços nas suas próprias regiões, dos profissionais que diretamente prestam os serviços, dos governos e dos prestadores privados. E também no aspecto do financiamento o SUS é modelar” (Baierle, 2007:36).
 13. “Entende-se [...] por orçamento participativo a emergência de um espaço público plebeu na cena política em nível local. Trata-se de estrutura e processo pelos quais setores populares podem priorizar obras e serviços na construção do plano de investimentos do município (em nível estadual, incluem-se também instituições políticas locais). Enquanto estrutura, o orçamento participativo consiste num sistema de cogestão entre representação popular e governo local, organizado através de um ciclo anual de atividades, combinando participação direta e escolha de representantes (delegados e conselheiros), bem como o compromisso governamental com o processamento das demandas a partir de critérios previamente combinados. [...] Significa a conformação de espaços de organização popular que desembocam em arenas decisórias de caráter comunitário. Nestes espaços, a gestão dos problemas sociais e físicos dos bairros fundamenta-se na discussão pública. O público é composto de cidadãos do bairro, entidades comunitárias e religiosas, movimentos sociais e profissionais de diversas áreas com atuação local (educação, saúde, assistência social, direito, cultura, etc.)” (Baierle, 2002:2).
 14. No portal do Banco Mundial, em página consagrada a Participação e Engajamento Cívico (Participatio and Civic Engagement), lê-se: “Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo inovador que busca envolver cidadãos no processo de tomada de decisões sobre orçamento público. Ao criar um canal para que cidadãos possam vocalizar suas prioridades, o orçamento participativo pode tornar a alocação de recursos públicos mais inclusiva e equitativa. Ao promover o acesso público a informações sobre receitas e despesas, o orçamento participativo incrementa a transparência da política fiscal e da gestão do gasto público, reduzindo o espaço das práticas clientelistas, a captura elitista e a corrupção, promovendo a credibilidade do governo e a confiança dos cidadãos. O orçamento participativo pode também melhorar a oferta de serviços ao estabelecer conexões entre a identificação de necessidade, o plano de investimentos, os impostos e a gestão por projeto. Assim, o orçamento participativo vai além de um simples exercício de participação para ser uma metodologia para a promoção do aprendizado social, cidadania ativa e prestação social de contas, abrindo novos caminhos participativos que complementam as formas tradicionais de governo representativo” (World Bank, 2015).
 15. Medida Provisória n. 103/2003, de 1/01/2003, convertida na Lei n° 10.683, de 28/05/2003.
 16. Doutor em direito e diplomata, Márcio Fortes de Almeida era integrante da Executiva Nacional do Partido Progressista, cujo líder nacional mais conhecido é Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo e duas vezes prefeito da capital do estado, a primeira delas como prefeito biônico, no auge da ditadura militar (1969-1971). O novo ministro havia sido secretário-executivo do Ministério de Minas e Energia no governo Fernando Collor (1990-1992) e secretário-executivo do Ministério da Agricultura, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A imprensa à época divulgou amplamente que Márcio Fortes assumia o Ministério das Cidades por indicação de Severino Cavalcanti, presidente do Senado, também do PP. “Márcio Fortes chega ao Ministério das Cidades como um técnico indicado pelo PP do presidente da Câmara Severino Cavalcanti (PE). Fortes é filiado ao partido desde 2001. Ele conta com a simpatia da bancada do agronegócio...” (*Folha de S. Paulo*, 19/07/2005, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70648.shtml>).
 17. Após um interregno em que foi dirigido por um funcionário de carreira da Caixa Econômica Federal, Gilberto Occhi, o Ministério das Cidades voltou às mãos de um político de trajetória pregressa em partidos de direita e que foi prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab.
 18. Outras Conferências Nacionais das Cidades se reuniram, com número sempre expressivo de participantes e acesos debates, em 2005, 2007, 2009 e 2013. Há visões críticas que viram no modelo das grandes conferências nacionais a abdicação de instrumentos mais eficazes de ação: “Com a

chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da república, com Lula, havia expectativa de que caso não fosse viável politicamente um orçamento participativo nacional, pelo menos se criassem mecanismos financeiros e instrumentos legais que assegurassem a sua consolidação em nível municipal como política pública nacional. Isto não ocorreu, apesar da pressão de 2 ou 3 ministros. O modelo que prevaleceu foi o das grandes conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais e municipais, contemplando as várias áreas sociais (saúde, assistência social, habitação e urbanismo, etc.)” (Baierle, 2009:8).

19. No Rio de Janeiro, muitos desses “condomínios” já se encontram sob o controle de “milícias”, que recebem as taxas condominiais, entre outras taxas de serviços e proteção, tornando ainda mais perverso o processo de isolamento e segregação.
20. Vale registrar que o avanço da transição democrática retardou, no Brasil, a adesão das elites à onda neoliberal, que já nos anos 1980 se espalhou pela América Latina. Nesse contexto, nossa Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição que produziu ainda foram marcadas por um viés estatista herdado, de um lado, do nacional-desenvolvimentismo e, de outro lado, da própria ditadura militar em setores mais à direita.
21. A financeirização da habitação, de que a política habitacional e o MCNV, como visto acima, são expressão e instrumento, é apenas uma das dimensões dessa nova realidade da cidade capitalista contemporânea.
22. “O neourbanismo privilegia a negociação e o compromisso em detrimento da aplicação da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei, a solução ad hoc em detrimento da norma” (Ascher, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Paris, Éditions de l'Aube. 2001, p. 84).
23. § 2º. Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:
 - I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
 - II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente” (Art. 32, Lei 10.257, de 10/07/2001).
24. “A cidade dos megaeventos precipita, intensifica, generaliza a cidade de exceção e a democracia direta do capital. A FIFA e o COI, verdadeiros cartéis internacionais associados a corporações nacionais e interesses locais, recebem do governo da cidade: isenções de impostos, monopólio dos espaços publicitários, monopólio de equipamentos esportivos resultantes de investimentos públicos. São neoliberais, juram fidelidade ao mercado livre, mas adoram um monopólio” (Vainer, 2014).

Referências bibliográficas

- ABERS, R. (1998). “From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil”. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-523.
- AGAMBEN, Giorgio (2004). *Estado de exceção*. São Paulo : Boitempo.
- AVRITZER, Leonardo (2010). “O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [on-line], 91 (<http://rccs.revues.org/4491> ; DOI : 10.4000/rccs.4491).
- _____ (2003). “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: Leonardo Avritzer e Zander Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez (http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NrAkXGz_uOEJ:www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br).
- BAENINGER, Rosana Aparecida; PERES, Roberta Guimarães (2011). “Metrópoles brasileiras no século 21: evidências do Censo Demográfico de 2011”. *Informe Gepec*, Toledo, v. 15, número especial, p. 634-648.
- BAIERLE, Sérgio (2002). “OP ao termidor?”. In: Verle, João; Brunet, Luciano (orgs.), *Um novo mundo em construção*. Porto Alegre: Guayí.
- _____ (2009). “Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo”. *Cadernos Cidade*, no 15, v. 12, novembro.
- _____ (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas: Unicamp.
- BONDUKI, Nabil (2009). “Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida”. *Revista Teoria e Debate*, v. 82, maio.
- _____ (2009). “A reforma urbana no processo de participação popular na Constituinte”. Câmara dos Deputados, Constituição 20 anos. Estado, democracia e participação popular: cadernos de textos. Brasília: FIBGE, Censo 2010 (<http://www.sidra.ibge.gov.br>).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. *Nota técnica: déficit habitacional do Brasil*, anos 2011 e 2012.
- LAGO, Paulo Cesar do (2010). *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- MARICATO, Ermínia (2014). “É a questão urbana, estúpido!”. In: Maricato et al., *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, p. 19-26.
- ROLNIK, Raquel (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- SOUZA, Lúcio Rennó Aílton (2012). “A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, no 41, p. 235-252.
- VAINER, Carlos (2014). “Quando a cidade vai às ruas”. In: Maricato et al., *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, p. 35-40.
- WORLD BANK. “Participation and Public Engagement. Participatory Budget Formulation” (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>, em 29/06/2015).

O regime democrático-burocrático brasileiro

gênese, evolução e desafios



O texto usa o paradigma maussiano da dádiva para compreender as transações políticas entre os atores fundamentais da sociedade brasileira, para a institucionalização e a operacionalização democrática do País. Nesse sentido, formula o conceito de regime democrático-burocrático para caracterizar as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil no Brasil, cujos desafios são consolidar um presidencialismo semiparlamentar e atender emergentes reivindicações difusas por qualidade de vida comum.

Do autoritarismo burocrático às transações liberalizantes

A maioria dos analistas políticos que refletiram sobre o regime autoritário brasileiro (1964-1985), no qual a corporação militar assumiu o governo, tendeu a classificá-lo como um regime político autoritário-burocrático (Schmitter, 1982). Radicalizava a intervenção estatal, especialmente em associações empresariais e de trabalhadores, mas, diversamente do corporativismo herdado do Estado autoritário de 1937, não para produzir uma mobilização tutelada, mas para assegurar a apatia política. Ao controlar para desmobilizar a sociedade civil, pela violência política sistemática (da censura aos meios de comunicação à repressão física) ou pela cooptação de interesses através de agências institucionais, o autoritarismo burocrático não a cancelava, mas evitava ou interrompia sua eventual conversão em mobilizações coletivas autônomas.

O regime autoritário-burocrático limitou, condicionou e selecionou interesses através de controles sobre associações, especialmente sindicatos de trabalhadores e câmaras empresariais, e sobre elei-

ções, pela institucionalização de dois partidos políticos, respectivamente, de apoio (Aliança Renovadora Nacional, Arena) e de oposição consentida (Movimento Democrático Brasileiro, MDB), que canalizavam divergências sem possibilitar alterações de políticas públicas e do núcleo governamental.

Tornando a economia brasileira plenamente capitalista, sem admitir as plenas liberdades políticas e civis, o regime autoritário-burocrático também ensejava novas demandas que conflitavam com a desmobilização política autoritária (Werneck Vianna, 1986). Na medida em que emergia uma sociedade civil (Arato, 1992) moderna – não integrada aos marcos estreitos do regime –, os conflitos com o regime se acumulavam de modo a ampliar, progressivamente, os custos políticos do autoritarismo. O crescimento exponencial do MDB (única oposição eleitoral que internalizara tendências liberais e de esquerda) durante eleições legislativas e para governos estaduais (1974 e 1978) bem como um renovado sindicalismo empresarial e de trabalhadores (destacando-se a greve vitoriosa, apesar de ilegal, de metalúrgicos em 1980) desgastaram, continuamente, o regime (Rocha, 2013).



Júlio Aurélio Vianna Lopes

Pesquisador titular em ciências humanas e sociais da Fundação Casa de Rui Barbosa (desde 2002) premiado no Concurso Anpocs/Forde de 2009 sobre a Constituição de 1988, é graduado em direito (UFF), mestre e doutor em ciência política (IUPERJ) e pós-doutor em sociologia (UFPE). Suas áreas de interesse acadêmico são: democracia – cidadania – movimentos sociais. Suas últimas publicações foram: *Desafios institucionais da ordem de 1988* (FCRB), em 2014; *Como foi feita a Constituição de 1988* (Cultura), em 2013; e *Cooperativismo contemporâneo: caminho para a sustentabilidade/ Contemporary Cooperativism: path to sustainability* (Confabras), em 2012 (obra com dupla versão português/inglês).

Excetuando-se, pois, os grupos de esquerda armada que combateram o regime durante o período mais repressivo (1968 a 1973), a ditadura militar brasileira empenhou-se em cooptar oposicionistas, realizando transações políticas que os dividissem. Assim foram os períodos de “distensão” e de “abertura”, respectivamente, liberalizações limitadas pelos generais Geisel (redução da censura jornalística, sem extirpá-la) e Figueiredo (permissão de organização partidária, mas não aos comunistas). Transações políticas entre o regime e interesses contrapostos também eram intrínsecos à sua dinâmica (Werneck Vianna, 1986), já que as forças armadas lastreavam uma tecnoburocracia civil e militar cuja capilaridade regulava a sociedade através de interfaces com ela – apesar de autoritárias.

Porém, na medida em que novas categorias sociais emergiam – principalmente de trabalhadores e empresários –, a oposição eleitoral crescia nas eleições de 1982, sob um pluripartidarismo limitado, e o sucedâneo da Arena (Partido Democrático Social, PDS) perdia os governos estaduais mais importantes, menos o regime se beneficiava das transações (Rocha, 2013), que conferiam à liberalização uma magnitude maior que a admitida pelo governo militar.

A mobilização coletiva (“Diretas já”) pela eleição direta à Presidência (então escolhida, indiretamente, por um colégio formado pelo Parlamento e delegados dos legislativos estaduais) galvanizou milhões de brasileiros em 1984, sob a direção de governos oposi-

cionistas (especialmente São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), da sociedade civil (destacando-se a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, a Confederação dos Bispos do Brasil, a União Nacional dos Estudantes, a Central Única dos Trabalhadores e a Confederação Geral dos Trabalhadores) e de todos os partidos de oposição, unificados por Ulysses Guimarães, líder do PMDB (sucedâneo do MDB).

Embora rechaçada a eleição presidencial direta, por não obter os votos necessários no Parlamento, sua votação enfraqueceu mais ainda o regime, pois a maioria legislativa – embora não larga o suficiente para a exigência constitucional – lhe fora favorável na Câmara (dos Deputados) Baixa. Imediatamente, estabeleceram-se transações políticas entre a oposição democrática (exceto o Partido dos Trabalhadores, PT) e segmentos do regime, em torno de uma transição pacífica para a democracia e de um candidato oposicionista para a sucessão indireta do general Figueiredo.

As transações políticas para a mudança de governo, no âmbito do colégio eleitoral indireto, definiram a candidatura de Tancredo Neves (governador de Minas Gerais pelo PMDB, que proviera de um partido extinto de centro-direita oposicionista, o Partido Popular, PP), o que acarretou a neutralidade militar e o apoio da oposição (inclusive de três deputados do PT) formada pelo PMDB, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista

(PDT) e os ainda ilegais Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Comunista do Brasil (PC do B). Sua eleição indireta em 15 de janeiro de 1985 foi precedida de campanha popular comparável às “Diretas já” e viabilizada pela dissidência parlamentar do regime, no colégio eleitoral, que formou o Partido da Frente Liberal (PFL).

Notória “transição pela transação” (Share e Mainwaring, 1986), a alternância política do governo – malgrado a trágica morte de

O Congresso Constituinte (1987-1988) caracterizou-se por três fases: fragmentação, polarização e consorciação da elaboração constitucional. Confrontaram-ne nele elites burocráticas e representantes da sociedade civil, até então tutelada.

Tancredo, após adocimento que impediu sua posse – trouxe uma liberalização política (tema central das transações entre líderes oposicionistas e membros do regime autoritário) inédita no País. Por intermédio do ministro da Justiça, Fernando Lyra, junto ao Parlamento, o governo de José Sarney (vice de Tancredo, oriundo do PFL) encaminhou medidas que suprimiram vários óbices autoritários.

Em 1985, suspenderam-se as cassações de direitos de opositores

do autoritarismo, concedeu-se voto aos analfabetos, liberou-se a propaganda eleitoral (então limitada), retornaram as coligações proporcionais, eliminou-se a fidelidade partidária, instituiu-se a representação política do Distrito Federal, convocaram-se eleições diretas para municípios ainda proibidos, reconheceram-se a autonomia sindical e o direito de greve (ibidem). Ampla liberdade de organização partidária passou a vigorar, com a legalização dos comunistas e a refundação do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

A construção constitucional: da polarização à consorciação

Conferir amplas funções constituintes aos membros do Parlamento a se instalar em 1987 (proposta apresentada pelo governo antes das eleições legislativas de 1986) foi o último item da pauta liberalizante transacionada entre PMDB e PFL. Sua “Aliança Democrática”, limitada à *liberalização* política (redução ou supressão de controles da representação política e associativa), se esgotara com a emergência do tema da *democratização* política (a igualdade institucional necessária ao exercício das liberdades) no processo constituinte (Vianna Lopes, 2013). Se transações políticas entre PMDB e PFL, sob uma lógica contratual (fixação prévia das concessões), foram suficientes para a pauta liberalizante da transição democrática, outros atores políticos e outra lógica transacional também se revelariam necessários na construção constitucional.

O Congresso Constituinte (1987-1988) caracterizou-se por três fases: fragmentação, polarização e consorciação da elaboração constitucional.

A dinâmica fragmentária (01/02/1987 a 26/11/1987) predominou da instalação à organização constituinte da centro-direita, compreendendo, sucessivamente (Anais, v.1 a 13): divisão da Aliança Democrática na formação da Mesa Diretora; recusa de projeto básico (externo ou interno) para os debates; disseminação de opções individuais constituintes em detrimento das bancadas (exceto nas esquerdas); produções temáticas a partir *de cada uma* dentre 24 subcomissões (que as remeteriam a outras oito comissões cujas propostas seriam enviadas a uma comissão sistematizadora); e não escalonamento de temas na elaboração constitucional (quatro tentativas de priorizar o sistema de governo – parlamentar ou presidencial – foram negadas pela Assembleia).

A dinâmica da polarização (26/11/1987 a 28/01/1988) em dois blocos constituintes predominou (Anais, v. 13 a 19) desde a configuração de uma ampla centro-direita (apelidada de “Centrão” por seus adversários e adotada por seus dirigentes) em reação ao projeto formulado pela comissão sistematizadora (de centro-esquerda, que incluía as esquerdas – exceto PDT e PT, contrários ao parlamentarismo nele previsto). Caracterizou-se por: generalização do debate sobre o grau de democracia (política e social) que comportaria o mercado e o privado na ordem

constitucional; cisão ao meio do PMDB (307 dos 559 constituintes); absorção do governo Sarney pelo “Centrão”; rejeição do projeto sistematizado como base para votações; defecção dos moderados do “Centrão”, que se tornaram equidistantes e decisivos; e impasses, sem que nenhum bloco conseguisse impor os temas a serem votados pela Assembleia.

A dinâmica da consorciação (Anais, v. 19 a 24) entre centro-esquerda e centro-direita, na elaboração constitucional, predominou como solução para os impasses reiterados em todos os temas da democracia política e social (inclusivos também do lugar do mercado numa ordem neodesenvolvimentista) desde a primeira votação da Constituição (o preâmbulo, no fim de janeiro de 1988). Maiorias foram construídas por concessões mútuas de ambos os blocos, mas sob uma lógica de dádivas (dar, receber e retribuir, em sucessão), pois os consensos políticos provinham da sobreposição ininterrupta de propostas já apresentadas, em vez de formulações unitárias dos blocos adversos. De fato, a Magna Carta democrática foi elaborada em plenário (28/01/1988 a 23/09/1988).

A consorciação constituinte – sendo cruciais o presidente (Ulysses Guimarães) e o relator geral (Bernardo Cabral, também do PMDB) da Assembleia – caracterizou-se por: fornecimento meramente formal de propostas do “Centrão” para votação; sua desconstrução abrangente em plenário; e adoção das “fusões de emendas” *individuais* – proibindo novas propostas, rerepresentando

propostas já feitas ou renunciando a elas *em plenário*, até se alcançar o consenso (Vianna Lopes, 2013). Graças à decomposição parcial do “Centrão” (sem unidade quanto ao grau de maximização do mercado), a centro-esquerda foi mais influente na Carta, junto à qual as esquerdas (52 constituintes) influenciaram mais que a direita (67 constituintes), apesar de menores (Fleisher, 1988). Dentre elas, a maior bancada partidária era do PDT (26), e a menor, do PSB (2).

A construção constitucional: elites burocráticas e corporações sociais

No Congresso Constituinte também se defrontaram atores políticos representativos dos polos constitutivos do autoritarismo burocrático: as elites burocráticas, imbuídas da regulação estatal, e a sociedade civil, até então tutelada.

A maioria dos constituintes (284 dos 559 membros) tinha sua base eleitoral no desempenho da gestão pública, onde ingressaram sem voto, mas a partir da qual se tornaram competidores eleitorais, no pleito de 1986 ou no início de sua carreira política. Esses (ex-)gestores públicos provinham, geralmente (260), da máquina administrativa do Executivo – em nível federal, regional ou local –, e apenas 24 deles vinham de outras funções decisórias do Estado: 15 da advocacia pública, 6 do Ministério Público e 3 da Magistratura. Portanto, 50,80% da Assembleia vinham de elites burocráticas do Estado (Vianna Lopes, cap. 1, 2013).

Embora apenas 11,44% do Congresso Constituinte fossem

compostos por (ex-)ativistas da sociedade civil (64 eleitos), especializados na representação de interesses específicos – nos quais predominaram os sindicalismos empresariais e de trabalhadores –, as corporações sociais extrapolaram sua inserção eleitoral na elaboração constitucional. Através do mecanismo das chamadas “emendas populares” – pelo qual a Assembleia recebeu, até 13/08/1987, propostas subscritas por, no mínimo, 30 mil eleitores – a sociedade civil potencializou sua inserção na Constituinte, uma vez que a proposta precisava do patrocínio de três associações (Whitaker, 1989).

Apesar de se permitir que instituições públicas as patrocinassem, entre as 83 “emendas populares” admitidas no processo constituinte houve apenas duas propostas patrocinadas pelo aparelho policial (militar e rodoviário) e três propostas por casas legislativas regionais e locais. O associativismo respondeu por todas as demais propostas (Whitaker, 1989), sendo 67 delas patrocinadas por entidades que não representavam funcionários do Estado.

Comum a *todas* as propostas constituintes da sociedade civil – a única exceção foi a que proibia a divisão territorial do Estado da Bahia – era a previsão de inserção associativa, no órgão regulador do tema constitucional, concomitante à prescrição de garantias ao interesse mobilizado. A constitucionalização de temas convertia, concomitantemente, *as entidades civis em coadjuvantes da regulação estatal* sobre a qual formularam propostas, de modo que a gestão (inclusive da formulação) de políticas pú-

blicas as reconhecesse como parceiras institucionais indispensáveis. Tal característica das propostas constituintes da sociedade civil, na medida em que preservavam ou ampliavam o escopo regulatório herdado do *status quo* anterior, consistia em iniciativas políticas que inscreviam as corporações sociais no Estado sem se contraporrem às suas burocracias. Nesse sentido, foram tentativas exitosas de *transações mediante dádivas* entre categorias sociais organizadas e elites burocráticas de Estado, às quais aquelas conferiam legitimidade, sendo retribuídas pela incorporação à gestão pública.

Exceto a manutenção da censura oficial (por associações de censores) e a legalização da mediunidade (por associações kardecistas), todas as emendas da sociedade civil foram incorporadas à Constituição (Whitaker, 1989). Algumas totalmente (Caldeira, 1987), como os direitos da infância (patrocinados por associações pediátricas), de idosos (associações de aposentados), de previdência rural (associações de empregados rurais) e o fim da censura oficial (associações de jornalistas). Outras, parcialmente (Caldeira, 1987) – sendo de entidades contrapostas –, como as referentes a saúde e educação pública (cuja integralidade foi proposta por associações médicas e de professores, e seu complemento privado, por associações empresariais), ou a estabilidade no emprego (proibição de dispensa por trabalhadores e de indenização por empregados) e a reforma agrária (como regra por trabalhadores sem terra e como excepcional por proprietários rurais).



Com apenas duas exceções, todas as emendas apresentadas por organizações da sociedade civil foram incorporadas à Constituição de 1988.

Em todos os casos, institucionalizaram-se entidades representativas no âmbito da política pública correspondente, com ampla função fiscalizatória, consultiva e coadjuvante de sua gestão. A transação de dádivas entre gestores estatais e corporações sociais foi consagrada, *como regra geral*, pela fusão (em plenário) das emendas individuais de Afif Domingos (“Centrão” e Partido Liberal) e Antônio Mariz (PMDB e comissão sistematizadora), apoiadas por todo o espectro ideológico do Congresso Constituinte. Foi aprovada com 97,10% dos votos e prevê (artigo 10 da Magna Carta) a participação obrigatória das associações profissionais (trabalhadores e empresários) nos órgãos públicos reguladores de seus interesses (Anais, p. 7.876-7.877).

A democracia burocrática de 1988 e a cidadania regulativa brasileira

A ordem constitucional de 1988 resultou de transações democratizantes – sob a forma de doações e recepções sucessivas e mútuas – entre os seguintes atores políticos:

- Uma centro-esquerda unificada (inclusiva das esquerdas e apoiada, topicamente, por segmentos de centro) e uma centro-direita dividida (pelo esvaimento pontual de seus moderados). O predomínio relativo da primeira nas transações constituintes não suprimia a tendencial equivalência de forças entre ambas. Mesmo na única ocasião posterior ao seu consórcio constituinte – votação da ordem econômica – em que a centro-es-

querda (na qual se concentrou a orientação desenvolvimentista pelo Estado) foi confrontada pelo “Centrão” (onde se concentrava a opção pela desregulamentação do mercado), ele foi vencido, mas faltando apenas um voto para extirpar sua proposta e com a abstenção de seus moderados (Anais, p. 9.904, sessão de 28/04/1988).

- Movimentos sociais corporativos (principalmente de trabalhadores e empresários) e elites burocráticas de Estado (gestores públicos eleitos). Subjacente às transações de teor ideológico, ocorreram, como dádivas recíprocas – por iniciativa da sociedade civil –, institucionalizações de funções conjuntas para políticas públicas. Além da inserção formal desses segmentos – na composição majoritária por gestores

experientes e no mínimo de 4 milhões de assinaturas às “emendas populares” ocorridas – no processo constituinte, a extrema dificuldade de equacionar o tema da greve de funcionários públicos também atesta a relevância de ambos na Assembleia. Ao contrário da greve de trabalhadores no mercado (logo definida por consenso), a paralisação de serviços públicos só foi definida após dois impasses e apenas conseguiu postergar o tema para uma legislação ulterior (Anais, p. 8.399 e 8.402).

A engenharia política das maiorias consensuais, durante o processo constituinte, se caracterizou pela *readaptação das instituições do regime autoritário às atribuições democráticas* no futuro regime político. Essas transações democratizantes *inverteram o sentido político da ordem anterior*. Moldaram um regime democrático-burocrático, caracterizado pela projeção institucional de interesses coletivos organizados sobre o Estado, de modo a conjugarem, respectivamente, a reprodução da sociedade civil ao exercício das políticas públicas. Não houve corte da relação burocrática entre Estado e sociedade civil, mas uma nova imbricação entre ambos. Nessa nova relação burocrática, os recursos de controle são, mutuamente, empregados por ambos. Movimentos sociais têm no aparato estatal, concomitantemente, a *fonte* da qual extraem sua mobilização, o *canal* específico para a formulação de suas demandas, o *instrumento* da satisfação de seus interesses e o *objetivo* cujo alcance lhes confere identidade coletiva perante a sociedade *em geral*. Os órgãos, agên-

cias e instituições até então usados para submeter os interesses coletivos passaram a se legitimar como representação auxiliar e subsidiária desses interesses.

O resultado foram adaptações, em vez de inovações institucionais: em vez de um Tribunal Constitucional, suas atribuições ao já existente Supremo Tribunal Federal (que chancelara a ditadura e o expurgo de seus membros contrários); em vez de instâncias externas de conciliação jurídica, seu desempenho por órgãos acoplados à estrutura tradicional do Judiciário; não um *ombudsman* externo, mas sua atribuição ao Ministério Público (então um instrumento persecutório de opositores ao autoritarismo); em vez de órgãos específicos independentes para averiguar a legitimidade e a economicidade dos gastos públicos, seu exercício pelas tradicionais Cortes de Contas (então meramente contábeis); uma consultoria jurídica aos órgãos governamentais (advocacia pública) e aos pobres (defensoria pública) resultou do desmembramento do mesmo serviço preexistente no Executivo; e até a criação do Superior Tribunal de Justiça é um sucedâneo para desafogar o acúmulo de funções pelo STF.

A essa reconfiguração burocrática corresponde uma *cidadania regulativa* na qual a projeção institucional da sociedade civil se tornou intrínseca ao funcionamento dos três poderes republicanos: pela iniciativa popular de leis, pelas ações coletivas (especialmente sindicais) de inconstitucionalidade no STF, pelas audiências obrigatórias de entidades civis no

processo legislativo, pelo acolhimento de associações em órgãos executivos (conselhos) de manejo das políticas públicas e sociais. A opção generalizada pelo ingresso ativo da sociedade civil no Estado amalgamou, respectivamente, os imperativos reguladores das elites de Estado e os anseios autonomistas da sociedade civil brasileira que se defrontaram no processo constituinte.

A democracia burocrática é um regime político no qual o Estado é o campo de projeção institucional e auto-organização dos interesses coletivos. A sociedade civil (Arato, 1992) existe *fora* dele, mas *voltada para* ele, através do qual plasma suas demandas específicas. Desde a garantia das manifestações coletivas pelas autoridades de segurança (art. 5º, XVI da CF); a iniciativa popular de leis (art. 14, III e art. 61, § 1º da CF); as ações diretas de inconstitucionalidade pelo sindicalismo e por partidos (art. 103, VIII e IX); as ações judiciais em favor de interesses coletivos e difusos (art. 129, III e § 1º da CF); o mandado de segurança coletivo por entidade civil ou partido político (art. 5º, LXX); a inserção de associações de bairros no planejamento municipal (art. 29, X); as audiências públicas com a sociedade civil no processo legislativo (art. 58, § 2º, II); a legitimidade de quaisquer associações e partidos políticos para acionar apurações pelas Cortes de Contas (art. 74, § 2º); e a participação de entidades associativas na operacionalização de programas governamentais (art. 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI; 216, § 1º e 224). Em todas as hi-

póteses, os movimentos sociais não se opõem à regulação estatal, mas se tornam coadjuvantes dela. A cidadania *regulativa* delineada na Magna Carta implica, assim, que os movimentos sociais sejam coadjuvantes efetivos (portanto, autônomos) dos órgãos estatais (necessariamente acessíveis) de regulação da sociedade.

No regime democrático-burocrático de 1988 os partidos políticos adquiriram (artigo 17, § 2º) inédito caráter *privado*, fortalecendo-se perante a Justiça Eleitoral (outra instituição que alcançou seu ápice através do controle ditatorial das eleições consentidas) e se aproximando da concepção gramsciana que os aloca tanto na sociedade política quanto na sociedade civil (Gramsci, 1978). Seu emprego de diversos instrumentos processuais – todos igualmente conferidos à sociedade civil (como mandados de segurança coletivos) – compõe a competição partidária cotidiana nos âmbitos legislativo e executivo.

Ainda quanto aos partidos políticos no regime democrático-burocrático, acentuou-se, progressivamente (com intensidade a partir de 2006), a alocação do *fundo partidário* (verbas públicas conferidas às associações partidárias) em seu funcionamento (artigo 17, § 3º), o que também se configurara como um dos instrumentos de controle eleitoral da ditadura. Doravante, equivale a um financiamento (público) partidário cuja efetividade tem ensejado debates acerca de seu eventual papel na democratização das disputas eleitorais entre partidos de portes variados.

Como toda democracia política moderna (Lijphart, 2003), a ordem brasileira de 1988 depende tanto da configuração de suas instituições políticas quanto da cultura cívica que as acolhe (ou não). Neste sentido, seus principais desafios, respectivamente, são a institucionalização da Presidência da República e a canalização de reivindicações (não corporativas) difusas.

O desafio institucional do presidencialismo semiparlamentar

A principal tentativa de inovação institucional, durante o processo constituinte, foi de adoção de um parlamentarismo semipresidencial como sistema de governo. Híbrida, a proposta mantinha a Presidência da República como órgão central da institucionalidade – conforme a tradição republicana brasileira – com funções governamentais junto ao gabinete (indicação e destituição do governo) e fora dele (dissolução e convocação do Parlamento). Seu progressivo avanço – houve 259 discursos (Anais, v. 1 a 25) em plenário sobre o tema, o segundo mais abordado na ordem pública – expressava um refinamento conceitual superior aos constituintes presidencialistas, divididos entre os blocos de centro-esquerda e centro-direita.

Em 23/03/1988, porém, uma emenda coletiva externa ao “Centrão” o amalgamou a segmentos da esquerda (PDT e PT) e da centro-esquerda ao propor um presidencialismo semiparlamentar. Articulada por Humberto

A principal tentativa de inovação institucional, durante a Constituinte, foi a de adoção de um parlamentarismo semipresidencial como sistema de governo.

Lucena (PMDB), a proposta híbrida não deslocava o eixo dos poderes para o Parlamento, mas lhe conferia funções de parceria com o Executivo, no qual a Presidência continuaria acumulando as chefias de governo e Estado. Foi vitoriosa (Anais, p. 8.737-8.740) por 344 votos (212 contrários).

Mas a vitória presidencialista não acarretou o consenso necessário para assentar o modelo híbrido: os constituintes parlamentaristas, recusando-se a colaborar no aperfeiçoamento do novo sistema presidencial, passaram a delegar aos presidencialistas essa responsabilidade política (Anais, p. 8.746). À delegação política parlamentarista correspondeu uma cisão política presidencialista, cujos adeptos se dividiram – embora vitoriosos – entre os que admitiam ou não mesclar sistemas. Graças à afinidade eletiva entre parlamentaristas omissos e presidencialistas divididos, o presidencialismo semiparlamentar foi adotado formalmente, mas sem que seus elementos (especialmente as medidas provisórias presidenciais com for-

ça legal) fossem sistematizados. O único consenso – subscrito por todos os líderes partidários em 03/06/1988 – foi convocar um plebiscito sobre o tema para 1993 (Anais, p. 10.996).

De fato, a lacuna de transações constituintes sobre um sistema híbrido consensual (parlamentar ou presidencial) de governo exprimia o disseminado equívoco de subestimar o tema em prol do *mandato de transição* da Nova República. Assim, a duração do governo de então – cujo término traria a primeira eleição presidencial direta depois da ditadura – teve 626 discursos (Anais, v. 1 a 25) plenários (mais que o conjunto dos temas da ordem pública), enquanto sua fixação ainda condicionava a proposta parlamentarista.

Ratificado no plebiscito de 1993, o novo presidencialismo continuou sem uma compatibilização sistêmica entre as medidas provisórias presidenciais e o Parlamento. Elas se acumulavam, exponencialmente, ao longo dos governos democráticos, e mesmo uma reforma constitucional (emenda 32/2001) específica, que formalizou alguns vínculos ao Legislativo, não conseguiu maximizar nelas a intervenção parlamentar.

Porém, a trajetória do sistema híbrido de governo permanece apontando para o inacabado presidencialismo semiparlamentar: em 10/02/15 o Parlamento instaurou mecanismo (“orçamento impositivo”) pelo qual uma parcela minoritária de suas iniciativas orçamentárias se torna obrigatória ao Executivo – o que se coaduna

com o modelo presidencial (híbrido) adotado, na medida em que contribui para fortalecer políticas públicas pelo Legislativo e o envolve com funções governamentais sem expropriar, politicamente, a Presidência da República.

Institucionalizar o presidencialismo semiparlamentar continua sendo um desafio central para a democracia brasileira, ampliando a dimensão governamental do Parlamento sem tolher o papel de iniciativa sistêmica conferido à Presidência da República (Abranches, 1988). Mas essa institucionalização somente deslanchará se e quando o *conteúdo substantivo* das medidas provisórias presidenciais *estiver delimitado* pela Magna Carta democrática.

O desafio cívico das mobilizações coletivas de junho de 2013

Com a promulgação da Carta de 1988, cindiu-se o consórcio constituinte que a elaborou. A sucessão presidencial de 1989 – primeira eleição direta para a Presidência da República sob a nova ordem constitucional – caracterizou-se pela fragmentação programática (embora despontando novos atores, como o Partido da Social-Democracia Brasileira, surgidos no processo constituinte) sobre a modernização do país. Durante o embate do segundo turno (uma novidade da Carta Política), pela polarização ideológica entre esquerda (Lula pelo PT) e direita (Collor pelo Partido da Reconstrução Nacional).

A vitória presidencial de Collor embutia uma crise política porque descolara a Presidência eleita do Parlamento, no qual não se reproduzira um bloco parlamentar correspondente ao governo e com o qual o governante se confrontava, diretamente, propondo reformas abrangentes de toda a Carta (Martínez-Lara, 1996) e reeditando medidas provisórias inconstitucionais (mesmo já declaradas pelo STF). Com a descoberta de improbidades no exercício da Presidência, emergiu – a partir de críticas das entidades de advogados e de jornalistas – uma mobilização coletiva nacional continuada (com centenas de milhares de manifestantes e a adesão de partidos políticos) pelo *impeachment* do governante.



Em 1992, a destituição presidencial de Collor *consolidou a democracia burocrática* brasileira (tendo sido o “batismo de fogo” do regime) na medida em que o Parlamento, o STF, as entidades e as mobilizações cívicas seguiram, *estritamente e conjuntamente*, os procedimentos formais previstos e cuja duração foi superior a um ano. O vice-presidente Itamar Franco (dissidente do governo eleito) assumiu o governo.

Blocos políticos amplos lastrearam-se na cidadania regulativa de 1988 em dois períodos governamentais: os duplos mandatos presidenciais sucessivos de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (1995-1998 e 1999-2003), e de Lula da Silva, do PT (2003-2007 e 2007-2011). Ambos foram artífices de amplas alianças que permearam o espectro político (da esquerda à direita)

em torno da massificação do consumo, retomando temas relativos ao espaço do mercado na ordem constitucional e cujas políticas públicas configuraram a atual sociedade brasileira moderna, *sem alterar sua desigualdade extrema*.

Centralizando o objetivo de estabilização inflacionária (cujo nível desorganizava finanças privadas e públicas), ainda que também com terapias depressivas do crescimento, na condução ministerial da economia (governo Itamar Franco), Fernando Henrique Cardoso confluiu blocos parlamentares nucleados pelo PSDB e o PFL. Após sua consagração eleitoral – legitimada pela estabilidade de seu plano econômico, que debelara o ritmo inflacionário exponencial –, tornou-se o primeiro presidente da República com maioria em *ambas* as Casas parlamentares (Nunes, 1997).

Seu período governamental caracterizou-se pela massificação do consumo, impulsionada pela estabilidade inflacionária, à qual se acrescentou a ampliação da oferta de bens duráveis fornecidos a partir da ruptura de monopólios estatais ainda mantidos pela Constituição (Nunes, 1997). O bloco governamental, após inserir a reeleição do Executivo na competição eleitoral (em todos os níveis), foi reconduzido a um segundo mandato e incorporou o PMDB.

Na trajetória do regime democrático-burocrático brasileiro, o período FHC (1995-2003) contribuiu para institucionalizar uma *accountability* orçamentária (“responsabilidade fiscal”) que se tornou paradigmática para a gestão pública (não apenas governamental) e articulou a cidadania regulativa em programas sociais compensatórios da



Institucionalizar o presidencialismo semiparlamentar continua sendo um desafio central, o que exige delimitar o conteúdo substantivo das medidas provisórias.

extrema pobreza no país. Porém, dada a configuração predominante de centro-direita na composição política do bloco governamental, tais políticas públicas, embora inéditas, não se disseminaram.

Reorientando o sentido político de sua candidatura presidencial (derrotada, sucessivamente, em três pleitos), Lula, em 2002, atraiu lideranças empresariais com as quais se deslocou para o centro do espectro político. Retomou o tema da massificação do consumo – cujo estancamento do

mercado interno brasileiro – graças ao ritmo constante de crescimento econômico que a precedera e cujos fomentos públicos permaneceram opções governamentais – resistiu às tendências depressivas globais. Mesmo escândalos de corrupção parlamentar em círculos governamentais (“Mensalão”) não impediram sua sucessão política favorável em 2010.

Na trajetória do regime democrático-burocrático brasileiro, foi no período Lula (2003–2011) que a cidadania regulativa alcançou plena institucionalização. Com a Presidência da República ocupada, diretamente, por um ícone das corporações de trabalhadores que lutaram pela democracia e cujas demandas conseguiram, em medidas variáveis, positivar na Carta democrática, disseminou-se a inserção de suas entidades na administração pública. As diversas vertentes do sindicalismo, através de suas associações representativas (que se multiplicaram no período), tornaram-se efetivas coadjuvantes das agências institucionais sobre seus interesses.

Durante o primeiro mandato da sucessora, presidenta Dilma Rousseff – proveniente das elites burocráticas do Estado (gestora pública sem experiência eleitoral anterior, que integrara a resistência armada à ditadura militar) –, emergiram, porém, mobilizações cívicas alheias à cidadania regulativa de 1988.

Na primeira semana de junho de 2013 ocorreram manifestações em ruas de grandes cidades brasileiras – generalizadas por mais de uma centena de cidades,

ao longo do mês – contra a majoração das tarifas de transporte público. Sua conjuntura incluía, também, a realização de campeonato mundial de futebol (a Copa das Confederações) concomitante a gastos públicos, de grande magnitude, nos estádios que receberiam, um ano depois, a Copa do Mundo. A *qualidade dos serviços públicos* em transporte (53,7%), saúde (36,7%) e educação (29,8%) orientava *explicitamente* os manifestantes (Ibope, 2013).

Apesar de iniciadas como reação à majoração das tarifas públicas de transporte coletivo e convocadas pela associação Movimento Passe Livre, as mobilizações evoluíram para reivindicações pelos *direitos difusos* à mobilidade urbana, ao cuidado com a vida humana e à formação humana, através de críticas *qualitativas* às respectivas áreas governamentais de transporte, saúde e educação. Associavam-se, também (Ibope, 2013), à indignação contra os gastos públicos com os campeonatos de futebol (30,9% dos manifestantes).

Entre os manifestantes brasileiros que ocuparam ruas de centenas de cidades (inclusive as maiores do país) no mês de junho de 2013, a má qualidade do ambiente político *em geral* (não de qualquer liderança específica) foi o motivo de maior adesão aos protestos: 65% dos participantes, segundo pesquisa feita no auge (20/06/13) das manifestações. Embora o movimento não formulasse propostas de reforma política, advieram inovações legislativas, durante o mês de junho, institucionalizando padrões éticos para os agentes públicos: maior punição à corrupção, proibição de

Canalizar direitos difusos exige uma esquerda cujas alianças institucionalizem a participação dos usuários de serviços públicos e reconstruam o magistério, a medicina e a inovação tecnológica como carreiras de Estado.

ritmo se evidenciava – através de políticas públicas específicas para criar um mercado moderno de massas: difusão de crédito bancário (público), elevação exponencial do salário mínimo e diversas transferências diretas de renda (como a correspondente ao filho na escola pública).

Também conseguindo um segundo mandato (no qual ingressou o PMDB), a amplitude do bloco governamental era, predominantemente, de centro-esquerda (inclusiva do PDT e do PSB). No contexto dramático da crise finan-

que corruptos condenados permaneçam na administração pública e fim do voto secreto de parlamentares em julgamentos internos.

Na competição presidencial de 2014, essa crítica qualitativa da democracia ecoou, momentaneamente, através da “terceira via” portada pela candidatura de Marina Silva (PSB), a qual provinha do movimento Rede Sustentabilidade, após a morte trágica do candidato Eduardo Campos (PSB) durante a campanha. Porém, ela não resistiu à polarização, pelas candidaturas, em torno do tema da contínua massificação do consumo, respectivamente, sob um viés neoliberal (Aécio Neves, PSDB) e outro nacional-desenvolvimentista (Dilma Rousseff, PT, que foi vitoriosa).

No entanto, a *qualidade da vida comum* (Vianna Lopes, 2014) tornou-se um horizonte utópico para além dos limites da cidadania regulativa que não conseguiu – em 1/4 de século – qualificar as políticas públicas (de transporte, saúde, educação e participação) fundamentais contra a extrema desigualdade social brasileira. Ela é essencial para um bloco político em torno da ampliação e da qualificação de bens e, principalmente, dos serviços que, eventualmente, desbloqueiem o esgotado modelo político e econômico atual.

Canalizar direitos difusos exige uma esquerda cujas alianças – sem desprezar o tema do consumo mercantil – institucionalizem a participação dos usuários de serviços públicos e reconstruam o magistério, a medicina e a inovação tecnológica como carreiras de Estado no Brasil. ■

Referências bibliográficas

- ANAIAS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, v. 1 a 25. Brasília: Senado Federal, 1994 (Subsecretaria de Anais / Secretaria de Documentação e Informação).
- ANAIAS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE – SUPLEMENTOS. Brasília: Senado Federal, 1994 (Subsecretaria de Anais / Secretaria de Documentação e Informação).
- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, n° 31, 1988.
- ARATO, Andrew; COHEN, Jean. *Civil Society and Political Theory*. Michigan: MIT Press, 1992.
- CALDEIRA, Cesar (org.). *Dossiê Constituinte I: as grandes questões nacionais e as propostas populares*. Rio de Janeiro: CEDI (Centro Ecumênico de documentação e informação), 1987.
- FLEISCHER, David. “Perfil socioeconômico e político da Constituinte”. In: Coelho, João Gilberto Lucas (org.), *O Processo Constituinte – 1987/1988*. Brasília: Agil/UnB, 1988.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARTÍNEZ-LARA, Javier. *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change*. Nova York: St. Martin’s Press, 1996.
- MAUSS, Marcel. *Ensaio sobre a dádiva*. São Paulo: Cosac Naify, 2013.
- Movimento Passe Livre*. Disponível em: www.mpl.org.br/ (acesso em 07/05/2015).
- NUNES, Marcos Alonso. *Agências executivas: estratégias de reforma administrativa*. Brasília: ENAP, 1997.
- ROCHA, Antônio Sergio. “Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização”. *Lua Nova*, 88, São Paulo, 2013.
- SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. “Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 29, n° 2, 1986.
- SCHMITTER, Philip (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. *Como foi feita a Constituição de 1988*. São Paulo: Cultura, 2013.
- “Qualidade de vida, direitos difusos e cidadania”. In: MARTINS, P.H. et alii (orgs.), *Guía sobre post-desarrollo y nuevos horizontes utópicos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos, 2014 (e-book).
- WERNECK VIANNA, Luiz Jorge. *Travessia – da abertura à Constituinte 86*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.
- WHITAKER, Francisco (org.). *Cidadão constituinte – a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- <http://www.issuenoticia.com.br/brasil/veja-pesquisa-completa-do-ibope-sobre-os-manifestantes/2238> (acesso em 07/05/15).
- <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx> (acesso em 08/05/15).
- <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/conquistas-no-congresso-e-no-stf-nao-dimiuem-protestos> (acesso em 08/05/15).



César Benjamin

Editor da Contraponto Editora

“ Os discursos de quem não viu, são discursos.
Os discursos de quem viu, são profecias.”

Antônio Vieira,
Sermão da Terceira Domingo do Advento, 1669

Uma certa ideia de Brasil

IMuitos motivos se somaram, ao longo da nossa história, para dificultar a tarefa de decifrar, mesmo imperfeitamente, o enigma brasileiro. Já independentes, continuamos a ser um animal muito estranho no zoológico das nações: sociedade recente, produto da expansão europeia, concebida desde o início para servir ao mercado mundial, organizada em torno de um escravismo prolongado e tardio, única monarquia em um continente republicano, assentada em uma extensa base territorial situada nos trópicos, com um povo em processo de formação, sem um passado profundo onde pudessem ancorar sua identidade. Que futuro estaria reservado para uma nação assim?

Durante muito tempo, as tentativas feitas para compreender esse enigma e constituir uma teoria do Brasil foram, em larga medida, infrutíferas. Não sabíamos fazer outra coisa senão copiar saberes da Europa, onde predominavam os determinismos geográfico (“a civilização é uma conquista dos países frios, pois é a vitória das sociedades contra as dificuldades impostas pelo ambiente”) e racial (“a civilização expressa o potencial de alguns subgrupos humanos mais aptos”) que irremediavelmente nos condenavam. Enquanto o Brasil se olhou no espelho europeu só pôde construir uma imagem negativa e pessimista de si mesmo, ao constatar sua óbvia condição não europeia.



2

Houve muitos esforços meritórios para superar esse impasse. Porém, só na década de 1930, depois de mais de cem anos de vida independente, começamos a puxar consistentemente o fio da nossa própria meada. Devemos ao conservador Gilberto Freyre, em 1934, com *Casa-grande & senzala*, uma revolucionária releitura do Brasil, visto a partir do complexo do açúcar e à luz da moderna antropologia cultural, disciplina que então apenas engatinhava. Abandonando os enfoques da geografia e da raça, Freyre revirou tudo de ponta-cabeça, realizando um tremendo resgate do papel civilizatório de negros e índios dentro da formação social brasileira. Dos portugueses, elogiou a miscibilidade, a plasticidade e a mobilidade, características que os distinguiam dos colonizadores de origem anglo-saxã.

A colonização do Brasil, ele diz, não foi obra do Estado ou das demais instituições formais, todas aqui muito fracas. Foi obra da família patriarcal, em torno da qual se constituiu um modo de vida completo e específico. O latifúndio monocultor e o regime escravista de produzir afastavam, separavam, machucavam, mas a família extensa, cheia de agregados, a poligamia num contexto de escassez de mulheres brancas e a presença de considerável escravaria doméstica constituíam espaços de intercâmbio nos quais negros e negras, índios e índias – especialmente negras e índias –, muito mais adaptados aos trópicos, colonizaram o colonizador, ensinando-o a viver aqui. Mulatos, cafu-

sos e mamelucos se multiplicaram, criando fissuras na dualidade radical que opunha senhores e escravos.

Nada escapa ao abrangente olhar investigativo do antropólogo: comidas, lendas, roupas, cores, odores, festas, canções, arquitetura, sexualidade, superstições, costumes, ferramentas e técnicas, palavras e expressões de linguagem. Cartas de bisavós saem de velhos baús. Escabrosos relatórios da Inquisição são expostos com fina ironia por esse bisbilhoteiro que estava interessado, antes de tudo, em desvelar a singularidade da experiência brasileira. Ela não se encontrava na política nem na economia, muito menos nos feitos dos grandes homens. Encontrava-se na cultura, obra coletiva de gerações anônimas. Uma cultura de síntese, que afrouxou e diluiu a tensão entre os códigos morais e o mundo-da-vida, tensão constitutiva das sociedades de tradição judaico-cristã. Nossa alegria, diz Freyre, nós a devemos a índios e negros nunca completamente moralizados pelo cristianismo do colonizador. Um cristianismo, aliás, que também precisou misturar-se.

3

Devemos a Sérgio Buarque, com *Raízes do Brasil*, um instigante ensaio – “clássico de nascença”, nas palavras de Antônio Candido – que, em 1936, tenta compreender como uma sociedade rural, de raízes ibéricas, experimentaria o inevitável trânsito para a modernidade urbana e “americana” do século XX. Ao contrário do pernambucano Gilberto Freyre, o paulista Sérgio Buarque não sentia nostalgia pelo Brasil agrário que estava se desfazendo, mas tampouco credi-

tava na eficácia das vias autoritárias, em voga na década de 1930, que prometiam acelerar a modernização pelo alto. Observa o tempo secular da história. Considera a modernização um processo. Também busca a singularidade do processo brasileiro, mas com olhar sociológico: somos uma sociedade transplantada, mas nacional, com características próprias. A dimensão privada e afetiva da vida sempre se sobrepôs – para o bem e para o mal – à impessoalidade burocrática, não raro descambando para o passionalismo e a impulsividade típicos do homem cordial, num quadro geral de ausência de direitos formais.

Nossa história, diz Sérgio Buarque, girou em torno do “complexo ibérico”. Mas o êxito da colonização portuguesa não decorreu de um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica; buscou a riqueza que custa ousadia, não a riqueza que custa trabalho. A ética da aventura prevaleceu sobre a ética do trabalho. É uma herança atrasada, em via de superação, mas foi a base da nacionalidade, constituiu as “raízes do Brasil”. Não se pode nem se deve, simplesmente, recusá-la e negá-la, mas sim transformá-la.

“Precisamos ousar inaugurar, de forma inédita, o que nunca se fez nessas latitudes” – eis uma frase cheia de significados: devíamos encontrar o caminho para superar o nosso atraso e, ao mesmo tempo, afirmar a nossa identidade, potencializando as nossas virtudes. Teria de ser, necessariamente, um caminho cheio de especificidades, como são cheios de especificidades, quando autênticos, os caminhos de

todos os povos. Tremendo desafio, ele diz, numa sociedade em que a inteligência sempre foi um ornamento, um beletrismo ávido por importar as últimas modas, incapaz de produzir conhecimento e impulsionar qualquer mudança real.

Mesmo assim, Sérgio Buarque é otimista. Anuncia que “a nossa revolução” está em marcha, com a dissolução do complexo ibérico de base rural e a emergência de um novo ator decisivo, as massas urbanas. Crescentemente numerosas, libertadas da tutela dos senhores locais, elas não mais seriam demandantes de favores, mas de direitos. No lugar da comunidade doméstica, patriarcal e privada, seríamos enfim levados a fundar a comunidade política, de modo a transformar, à nossa maneira, o homem cordial em cidadão.

4

Apenas seis anos depois, em sequência vertiginosa, Caio Prado Jr. publica *Formação do Brasil contemporâneo*, a primeira grande síntese historiográfica brasileira em quase cem anos, se contarmos desde Varnhagen. Realiza nesse texto o definitivo desvendamento das nossas origens como uma empresa colonial, acompanhado da hipótese forte de que a história do Brasil tem um sentido profundo, o da transformação dessa empresa, que fomos, em uma nação, que seremos.

Caio Prado percebe que a colonização do Brasil representou um problema novo, pois os padrões mais conhecidos de dominação ao longo da História humana – a pilhagem de riquezas acumuladas, a cobrança de tributos e o estabele-

cimento de comércio desigual – não se aplicavam nestas terras desprovidas de metais preciosos (no século XVI) e habitadas por tribos dispersas, que viviam no Neolítico. A solução do problema demandou mais de trinta anos. Organizou-se finalmente uma empresa territorial de grande dimensão, com administração portuguesa, capitais holandeses e venezianos, mão-de-obra indígena e africana, tecnologia desenvolvida em Chipre e matéria-prima dos Açores e da ilha da Madeira – a cana. Esses elementos foram articulados em uma *holding* multinacional movida por força de trabalho escrava, mas regida pelo cálculo econômico e pela busca do lucro. Tudo o que existia aqui – a paisagem, a fauna, a flora e as gentes – teve de ser decomposto e desfeito, depois recomposto e refeito, de outras maneiras, para que o empreendimento mercantil prosperasse.

Na origem, diz Caio Prado, não fomos uma nação nem propriamente uma sociedade; fomos uma empresa territorial voltada para fora e controlada de fora. A empresa-Brasil sempre deu certo: propiciou bons negócios e gerou altíssimo lucro. Nos séculos XVI e XVII foi excelente o negócio do açúcar, a primeira mercadoria de consumo de massas em escala planetária, em torno da qual se formou o moderno mercado mundial. Foi depois magnífico o negócio do ouro; graças a ele, a Inglaterra – que nunca teve minas de ouro – constituiu as enormes reservas que lhe permitiram criar, no século XIX, o primeiro padrão monetário mundial (o padrão libra-ouro), símbolo e suporte de sua hegemonia. A partir de 1840, até bem entrado o século

XX, foi maravilhoso o negócio do café, estimulante de baixo custo e fácil distribuição, ofertado à classe trabalhadora da Europa e dos Estados Unidos que precisava ser disciplinada para o trabalho fabril. Além disso, permeando toda a nossa história, foi sempre estupendo o negócio do endividamento perpétuo dessa empresa-Brasil, induzido pelos seus controladores de fora.

Porém, a existência multissecular da gigantesca e diversificada empresa territorial criou paulatinamente os elementos constitutivos de uma nova nação: “Povoou-se um território semideserto; organizou-se nele uma vida humana que diverge tanto daquela que havia aqui, dos indígenas e suas nações, como também da dos portugueses que empreenderam a ocupação. Criou-se no plano das realizações humanas algo novo (...): uma população bem diferenciada e caracterizada, até etnicamente, habitando determinado território; uma estrutura material particular, constituída na base de elementos próprios; uma organização social definida por relações específicas; finalmente, uma consciência, mais precisamente uma certa ‘atitude’ mental coletiva particular. (...) Esse novo processo histórico se dilatou e se arrasta. Ainda não chegou ao seu termo.”

Eis aí uma importante chave de leitura para compreendermos as tensões que experimentamos até hoje: elas refletem o choque entre o Brasil empresa-para-os-outros, que ainda somos, e o Brasil nação-para-si, que desejamos ser. Completar esse processo, “fazê-lo chegar ao seu termo” – ou, ainda na linguagem de Caio Prado, realizar a Revolução Brasileira –, é fazer desabrochar a última

grande nacionalidade do Ocidente moderno, uma nacionalidade tardia, cujos potenciais permanecem em grande medida incubados.

5

Devemos em seguida a Celso Furtado uma brilhante síntese da *Formação econômica do Brasil*, um texto que também fala de História para mostrar os desafios fundamentais da modernização brasileira no século XX. Como os demais, Furtado escreve um ensaio de interpretação, uma “história pensada”, a partir do ponto de vista de um economista com sólida formação humanista. Descarta a ideia de que o Brasil teria reproduzido tardiamente uma sociedade do tipo feudal. Descreve as características dos ciclos econômicos baseados na produção de bens primários e impulsionados pela demanda externa, e aponta as insuficiências e os desequilíbrios que deles decorrem. Olha as regiões, estuda os casos de decadência sem transformação. Mostra que em nossa história, recorrentemente, a fonte de demanda autônoma foram as exportações de alimentos, matérias-primas e minérios; que o mercado interno se atrofiou, induzindo a um baixo efeito multiplicador da renda gerada; que houve permanente vazamento de riqueza, em grande escala, para o exterior. Permanecemos na periferia do sistema-mundo que nos deu à luz. Como poderíamos sair dessa posição?

Ao longo de toda sua obra, Furtado diz que o subdesenvolvimento é um processo específico que tende a reproduzir-se no tempo, não uma etapa transitória que conteria em si, mais ou menos naturalmente, as condições de sua superação. O for-

talecimento do mercado interno, o desenvolvimento da indústria e a formação de um núcleo endógeno de criação e difusão de progresso técnico – necessários para a superação da nossa condição – não poderiam resultar de forças espontâneas. Exigiam uma intervenção consciente, voltada para produzir mudanças. Tornou-se clássica a sua análise sobre a adoção pelo Brasil, de maneira inovadora e pragmática, de eficazes políticas anticíclicas em plena crise de 1929-1933, antes mesmo que essas políticas tivessem sido claramente modeladas pela moderna teoria econômica. Elas criaram uma situação nova, que lançou as bases do nosso processo de industrialização. Levá-lo às últimas consequências era o desafio a vencer.

Furtado nunca dissociou conhecimento e valores, economia e sociedade: “O processo de reprodução das desigualdades sociais exerce uma influência decisiva sobre as formas de utilização do excedente. Portanto, a composição do excedente é em grande parte um reflexo do sistema de dominação social, o que significa que sem um conhecimento das estruturas de poder é impossível avançar no estudo do desenvolvimento das forças produtivas.” Poucos são os economistas atuais capazes de conduzir análises desse tipo.

6

Tributárias de diferentes influências – notadamente Franz Boas, Max Weber, Karl Marx e John M. Keynes, nesta ordem –, essas quatro obras seminais lançaram as bases da moderna ciência social brasileira e permitiram o início de uma fecunda reinterpretação do Brasil. Como

pano de fundo estava em marcha o ciclo desenvolvimentista, com a força de processos estruturais (e estruturantes) que nos conduziam, acreditava-se, do passado (população rural, economia agrícola, território fragmentado) ao futuro (população urbana, economia industrial, território integrado). Sabendo falar sobre nós mesmos, com a nossa própria linguagem, tínhamos finalmente uma identidade em construção. Sabendo diferenciar passado e futuro, vivíamos agora em um tempo orientado, condição primeira para se constituir um projeto. Os impasses do Império escravista e a pasmaceira da República Velha haviam ficado para trás.

Tivemos muitos outros intelectuais visionários e homens de ação. Entre eles, Darcy Ribeiro talvez tenha sido o maior profeta da civilização brasileira. Inverteu radicalmente os velhos argumentos europeus contra nós, afirmando as vantagens da mestiçagem tropical diante de uma pretensa pureza temperada e fria. Mostrou como, aos trancos e barrancos, conseguimos fazer um povo-novo a partir dos grupos humanos que o capitalismo mercantil encontrou neste território ou transplantou para cá – na origem, índios destribalizados, brancos deseuropeizados e negros desafricanizados, depois gente do mundo inteiro. Estudou as características fundamentais desse contingente humano filho da modernidade, o maior povo-novo do mundo moderno. Viu que ele é também um povo-nação, reconhecendo-se como tal, falando a mesma língua, habitando um território bem definido e tendo criado o seu próprio Estado. Debruçado em ampla visão da aventura humana, falou de um povo que ainda está no co-

meço de sua própria história, e cuja identidade – por sua gênese e sua trajetória – não pode basear-se em raça, religião, vocação imperial, xenofobias ou vontade de isolar-se. Um povo que tem na cultura a sua única razão de existir.

A composição ficava quase completa: éramos um país miscigenado, sentimental e alegre, moderno, culturalmente antropofágico, aberto ao outro e ao novo, desejoso de desenvolver-se, cheio de oportunidades diante de si. O passado nos condenava, mas o futuro nos redimiria. A figura mítica de Macunaíma e a figura real de Garrincha – figuras fora dos padrões, que faziam tudo errado, para no fim dar tudo certo – nos divertiam e nos encorajavam.

7

Produzimos assim, entre as décadas de 1930 e 1960, contornos nítidos de *uma certa ideia de Brasil*. Não importa discutir se essa ideia estava cem por cento correta ou errada, do ponto de vista de uma pretensa ciência positiva, se era precisa em minúcias, se tudo podia explicar, pois a representação ideológica de uma sociedade sobre si mesma cumpre a função de sinalizar valores, despertar esperanças e mobilizar energias, não de retratar fielmente “o que existe”. Em certo momento de sua história, depois de quatro séculos em um labirinto, o Brasil reconheceu-se assim e percebeu-se portador de potencialidades insuspeitadas. É impossível exagerar a importância desse passo. Justo por isso é também impossível exagerar o devastador impacto de sua desconstrução, realizada em troca de nada.

Ao contrário do que se pensa, nossa crise atual não é, simplesmente,

uma crise econômica. Resulta, em primeiro lugar e antes de tudo, da progressiva perda da ideia de Brasil, substituída pelos chavões daquela mesma inteligência ornamental, inútil, farsesca, adepta da moda, a que Sérgio Buarque se referia. A moda hoje é globalização, e a única diferença é que os saberes – *hélas!* – não são mais importados da Europa, mas dos Estados Unidos. O efeito é o mesmo: como pano de fundo, negatividade e desqualificação do que somos e podemos vir a ser, compensadas agora com doses cavalares de *marketing*.

O sofisticado debate sobre a nossa especificidade e os nossos caminhos foi deslegitimado. A mediocridade perdeu a modéstia, voltou a mover-se em cena com altivez espantosa, cada vez mais arrogante e orgulhosa de si. Ela não gosta de imaginação, qualidades, invenção de caminhos; gosta de rótulos, pede mesmice. Na década de 1990, pela boca das nossas maiores autoridades e de alguns dos nossos mais influentes intelectuais – sobretudo economistas –, jogamos fora todo o esforço intelectual anterior e passamos a nos reconhecer como... um mercado emergente. Profunda mudança de ponto de vista. Até então, mesmo que fôssemos uma nação incompleta e muito imperfeita, ainda vivíamos num universo ideológico em que completá-la e aperfeiçoá-la, de uma forma ou de outra, eram as nossas referências comuns. Quando passamos a nos reconhecer apenas como mercado, tudo mudou. Mercado não é lugar de cidadania, solidariedade, soberania, identidade. É espaço de fluxos, dominado pela concorrência, onde sobrevivem os mais fortes, e ponto final.

8

O fato mais notável dos últimos 25 anos, na história do Brasil, é a radical alteração das categorias que organizam e delimitam o nosso imaginário. Recuemos um pouco. No início do século XX, sob a influência do positivismo, o Brasil dizia buscar, antes de tudo, civilização e progresso, conceitos que hoje podem soar equivocados ou ingênuos, mas que estavam explicitamente ligados a um futuro humano: a ideia de que progressos materiais pudessem sustentar-se em um vasto retropasso social ou moral era então inimaginável, pois os avanços nessas várias esferas eram concebidos como paralelos e complementares. Depois, como vimos, o Brasil passou a falar em modernização, formulada como uma resposta ao atraso e à pobreza; o esforço modernizador só era necessário e legítimo porque eliminaria essas mazelas. As pessoas, os grupos sociais e a comunidade nacional, com sua diversidade e sua complexidade, permaneciam sendo a referência fundamental de um debate que nunca se dissociava de fins e destinos.

Estamos agora esmagados pelo discurso da competitividade. Nem mesmo no plano das intenções ele expressa alguma grandeza. O pensamento das elites dominantes comporta-se como se elas não mais tivessem explicações a ninguém. A competitividade segue a mesma lógica da guerra – conquistar supremacia sobre o outro – e exige apenas um tipo de progresso, de natureza tecnológica. Um progresso dos meios, de alguns meios manejados por poucos, que nada diz sobre fins. Esse conceito vazio de conteúdos humanos e avesso a juízos sociais

abrangentes foi alçado à posição de articulador do nosso discurso e legitimador do modelo de sociedade que se deseja implantar. Com o agravante de que, agora, predomina a acumulação financeira – volátil, esperta, sempre de olho no curto prazo, em grande medida fictícia, de natureza intrinsecamente especulativa, com enorme potencial destrutivo.

O grande capital – pois ele é que é “competitivo” – apresenta-se como portador de uma racionalidade que seria generalizável, sem mediações, para a sociedade como um todo. Inversamente, todas as outras lógicas – a dos pobres, a dos agentes econômicos não capitalistas ou simplesmente não competitivos, a da cidadania, a da soberania, a da cultura, a dos interesses nacionais de longo prazo – são consideradas irracionais ou desimportantes. Devem ser denunciadas, humilhadas e, progressivamente, silenciadas. Não articulam linguagens, mas ruídos; não expressam direitos, mas custos; não apontam para outras maneiras de organizar a sociedade, mas para a desordem e o caos na economia, acenados pelos poderosos como permanente ameaça.

9

Além de vasta cultura e honradez intelectual, Gilberto, Sérgio, Caio, Celso, Darcy e tantos outros, mesmo alinhando-se a correntes teóricas e políticas muito diferentes, mesmo propondo interpretações diversas, tinham uma coisa fundamental em comum: gostavam do Brasil. Desejavam do fundo da alma que o país desse certo e a isso dedicaram suas vidas e seus melhores

esforços. Tal sentimento transparece em cada linha que escreveram, em cada gesto que fizeram, em cada palavra que disseram. Havia generosidade neles. Eis aí outra mudança importante: evidentemente, manifestamente, cinicamente, quase explicitamente, os formuladores e divulgadores do novo discurso hegemônico *não* gostam do Brasil. Gostam de *business*. O que estamos ouvindo deles, todo o tempo, é que o Brasil, como sociedade, nação e projeto, não tem sentido nenhum. Atrapalha. A esperança-Brasil deu lugar ao risco-Brasil.

Conferindo aos mais ricos riqueza cada vez maior, associada a padrões culturais e de consumo cada vez mais distantes da realidade local, e condenando a maioria a um padrão de vida em declínio, essa opção alimenta forças centrífugas que apontam para o rompimento dos vínculos históricos e socioculturais que até aqui mantiveram, em algum nível, juntos os cidadãos. Os grupos mais bem posicionados para participar do mercado mundial ficam cada vez mais tentados a desfazer quaisquer laços de solidariedade nacional, desligando completamente seu padrão de vida, seus valores, a forma de denominar e investir sua riqueza – e, portanto, o seu próprio destino – dos padrões, valores e destino do país como um todo.

Os fatos do cotidiano mostram como se debilitam rapidamente, entre nós, as bases de uma sociabilidade civilizada: um regime comum de valores, caminhos de mobilidade social ascendente, a ideia de um futuro em construção. As consequências disso, em longo prazo, são imprevisíveis. Os segmentos que têm pressa de ser modernos a

todo preço pedem a criação de instituições blindadas e áreas de circulação restringida onde a competitividade, a lucratividade, a velocidade e o pragmatismo, bem como o estilo de vida a eles associado, possam ostentar-se sem empecilhos. Mas essas instituições e áreas permanecem imersas em um território físico e social muito maior, que contém população diferenciada, necessidades várias, comportamentos múltiplos, problemas outros. É uma ilusão achar que elas possam desatar os laços que as ligam ao contexto em que estão.

10

Darcy Ribeiro mostrou como o primeiro passo no processo de submissão e destruição dos indivíduos indígenas era a transformação do índio específico – o gavião, o urubu-kaapor, o xavante, o bororo, portador de uma história, integrante de uma comunidade, habitante de um espaço cheio de significados – naquilo que chamou de “índio genérico”, um sem-lugar, cuja indianidade, inscrita no seu corpo mas não mais na sua cultura, passava a ser um signo negativo no mundo dos brancos, no qual ele se inseria sempre por baixo. Acredito que muito da angústia de Darcy, no fim da vida, tenha vindo da percepção de que o povo brasileiro, como um todo, corria o risco de transformar-se em um povo genérico e inespecífico, ao qual também restaria eternizar uma inserção por baixo e tendencialmente declinante no sistema internacional.

É este o nosso maior desafio, que pode ser visto de vários ângulos. Para retomar a terminologia de Caio Prado, estamos assis-

tindo à vitória – temporária, porque a-histórica – da perspectiva do Brasil empresa-para-os-outros sobre o Brasil nação-para-si. Impõe-se, pois, uma dura luta política e cultural. As alternativas são radicais para ambos os lados. Há uma bifurcação no caminho. O país terá de decidir: ou aceita tornar-se apenas um espaço de fluxos do capital internacional, o que significa ser expulso da História, ou retoma seu processo de construção em novas bases.

Se quisermos a segunda opção, *temos de reencontrar uma ideia de Brasil*. Por trás do poderio dos Estados Unidos há uma ideia de Estados Unidos. Por trás da reconstrução do Japão há uma ideia de Japão. Por trás da União Europeia há uma ideia de Europa. Por trás da ascensão da China há uma ideia de China. Se não reconstruirmos uma ideia de Brasil, nenhum passo consistente poderemos dar. (O título deste artigo, aliás, é retirado das *Memórias* do general De Gaulle. Oficial do estado-maior do Exército francês, ele se recusou a render-se aos alemães, que naquela fase da guerra pareciam invencíveis, e protagonizou uma fuga espetacular para a Inglaterra, de onde liderou a Resistência. Segundo escreveu, fez isso, afrontando naquele momento todas as probabilidades de êxito, porque tinha na cabeça “uma certa ideia de França”, e a vida sob ocupação não cabia nela.)

II

O esforço dos pensadores que nos antecederam deixou pontos de partida muito valiosos. Mas devemos reconhecer que eles nos falaram de um país que, pelo menos em parte, deixou de existir. O Bra-

sil de Gilberto Freyre girava em torno da família extensa da casa-grande, um espaço integrador dentro da monumental desigualdade; o de Sérgio Buarque apenas iniciava a aventura de uma urbanização que prometia associar-se a modernidade e cidadania; o de Caio Prado mantinha a perspectiva da libertação nacional e do socialismo; o de Celso Furtado era uma economia dinâmica, que experimentava uma acelerada modernização industrial; o de Darcy Ribeiro – cujos ídolos, como sempre dizia, eram Anísio Teixeira e Cândido Rondon – ampliava a escola pública de boa qualidade e recusava o genocídio de suas populações mais fragilizadas.

Os elementos centrais com que todos eles trabalharam foram profundamente alterados nas últimas décadas. A economia mais dinâmica do mundo, que dobrou seu produto cinco vezes seguidas em cinquenta anos, caminha para experimentar a terceira década rastejante. Todos os mecanismos que garantiriam mobilidade social na maior parte do século XX foram impiedosamente desmontados, a começar pela escola pública. A urbanização acelerada concentrou multidões desenraizadas enquanto a desorganização do mercado de trabalho multiplicava excluídos. Tornando refém do sistema financeiro, o Estado nacional deixou de cumprir funções estruturantes essenciais. A fronteira agrícola foi fechada, estabelecendo-se nas áreas de ocupação recente uma estrutura fundiária ainda mais concentrada que a das áreas de ocupação secular. Nesta sociedade urbanizada e estagnada, os meios eletrônicos de comunicação de massas tornaram-se,

de longe, a principal instituição difusora de desejos, comportamentos e valores, inoculando diariamente, maciçamente, irresponsavelmente, uma necessidade de consumo desagregadora, pois inacessível. “Nunca foi tão grande a distância entre o que somos e o que poderíamos ser”, disse recentemente Celso Furtado, antes de nos deixar.

Todos esses processos estão aí a nos desafiar, exigindo de nós um esforço de análise talvez mais árduo do que aquele realizado pelas gerações dos nossos mestres. Ainda não sabemos bem até que ponto tais processos alteraram definitivamente as condições sociológicas da nossa existência, e em que direção. Não temos uma teoria do Brasil contemporâneo. Estamos em voo cego, imersos em uma crise de destino, a maior da nossa existência. A História está nos olhando nos olhos, perguntando: “Afim, o que vocês são? O que querem ser? Tem sentido existir Brasil? Qual Brasil?”

Temos hesitado em enfrentar questões tão difíceis, tão radicais. Preferimos brincar de macroeconomia. Mas a disjunção está posta: ou o povo brasileiro, movido por uma ideia de si mesmo, assume pela primeira vez o comando de sua nação, para resgatá-la, reinventá-la e desenvolvê-la, ou assistiremos neste século ao desfazimento do Brasil. Se ocorrer, este último desfecho representará um duríssimo golpe nas melhores promessas da modernidade ocidental e será um retrocesso no processo civilizatório de toda a humanidade. A invenção do futuro se tornará muito mais penosa, para todos.

“Os discursos de quem viu”, dizia Vieira, “são profecias.” ■



O contexto importa

O papel das TICs no apoio à democracia no Hemisfério Sul

Tradução Maria Luiza X. de A. Borges



Rüdiger Schwarz

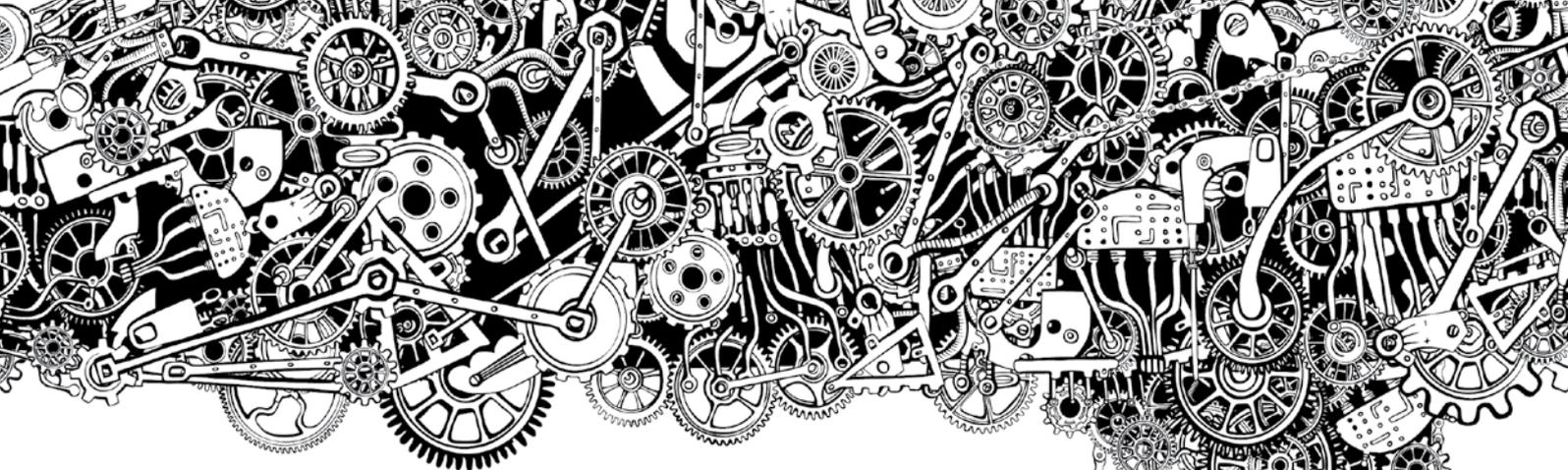
Rüdiger Schwarz estudou Ciência Política, História Econômica Social/História Moderna na Universität Mannheim, na Johns-Hopkins University (JHU), em Baltimore, e na School of Advanced International Studies (SAIS), em Washington D.C. Ele fez estágios com o German Institute for International and Security Affairs (SWP) bem como o Staff das Forças Armadas, Departamento de Defesa Alemão (BMVg). Também trabalhou para o Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) ocupando a posição de chefe do grupo de estudos sobre conflitos africanos durante 2005 e 2010. De 2007 a 2012, trabalhou para o Walter Hallstein-Institute for European Constitutional Law (WHI). Desde 2012 vem atuando como chefe de projeto para o departamento de pesquisa de Global Constitutionalism and the Internet.

O uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para apoiar a governança democrática, especialmente no Hemisfério Sul, parece uma ótima ideia. No entanto, vários anos atrás, de 60% a 80% dos projetos de e-governo/e-democracia no mundo fora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em sua maior parte transplantados de projetos oriundos de contextos industrializados, do norte, fracassaram parcial ou totalmente.¹ Por que isso aconteceu? Para responder, precisamos examinar mais de perto a relação entre princípios democráticos (inclusive os da boa governança) e o contexto em que eles são implementados.

Embora compartilhemos uma ideia – vaga – sobre o conceito normativo de democracia, isto é, governo do povo, pelo povo e para o povo, como Abraham Lincoln o formulou acertadamente, não há nem um padrão global para sua implementação nem nada semelhante a condições sociopolíticas universais sobre as quais os sistemas demo-

cráticos estejam construídos. Compartilhamos uma norma, interpretada de mil diferentes maneiras, implementada em mil contextos diferentes.

Deveria um sistema democrático implicar formas de democracia direta? Deveria um sistema democrático ser organizado centralmente ou de uma maneira distribuída? Que metas deveria um sistema democrático priorizar? Sob que condições sociopolíticas ou econômicas pode um sistema democrático operar ou ser implementado? Acaso essas condições só existem em casos de Estados consolidados ou a democracia também é possível em mercados emergentes ou países em desenvolvimento? Como pode a democracia ser traduzida em contextos multiétnicos, em que afiliações políticas muitas vezes refletem principalmente origens étnicas? Quais são as expectativas e, em especial, qual é o nível de confiança que os cidadãos têm em seus respectivos sistemas políticos? E em que medida TICs pressupõem a existência



daquilo que pretendem apoiar? Em outras palavras, em que grau “pré-condições democráticas”, como o Estado de direito, precisam estar estabelecidas antes que TICs possam fazer uma diferença?

Quando se trata do impacto potencial de TICs sobre a democracia, não há alternativa ao enfrentamento dessas questões, uma por uma.

No entanto, embora o caso individual e seu contexto específico devam sempre servir como nosso ponto de referência, e embora abordagens invariáveis ao estudo do impacto de TIC na democracia não nos digam quase nada, há também um meio-termo conceitual. É a esse meio-termo e a suas implicações práticas que este artigo é dedicado.

O que se quer dizer por meio-termo conceitual? Há grupos de países que compartilham características sociopolíticas e econômicas e, por isso, também condições iniciais semelhantes para o uso de TICs no apoio à democracia. Um desses grupos de países é designado como “países do Hemisfério Sul”.

Para determinar o papel que as TICs podem desempenhar no apoio a princípios democráticos, este artigo está dividido em duas partes.

A primeira parte identifica três características inter-relacionadas desse grupo heterogêneo de países que têm importância específica para a aplicação de TICs, a saber: (1) infraestrutura pública deficiente; (2) perda de confiança em qual-

quer forma de instituição pública e sua governança; (3) uma rápida difusão de tecnologia móvel.

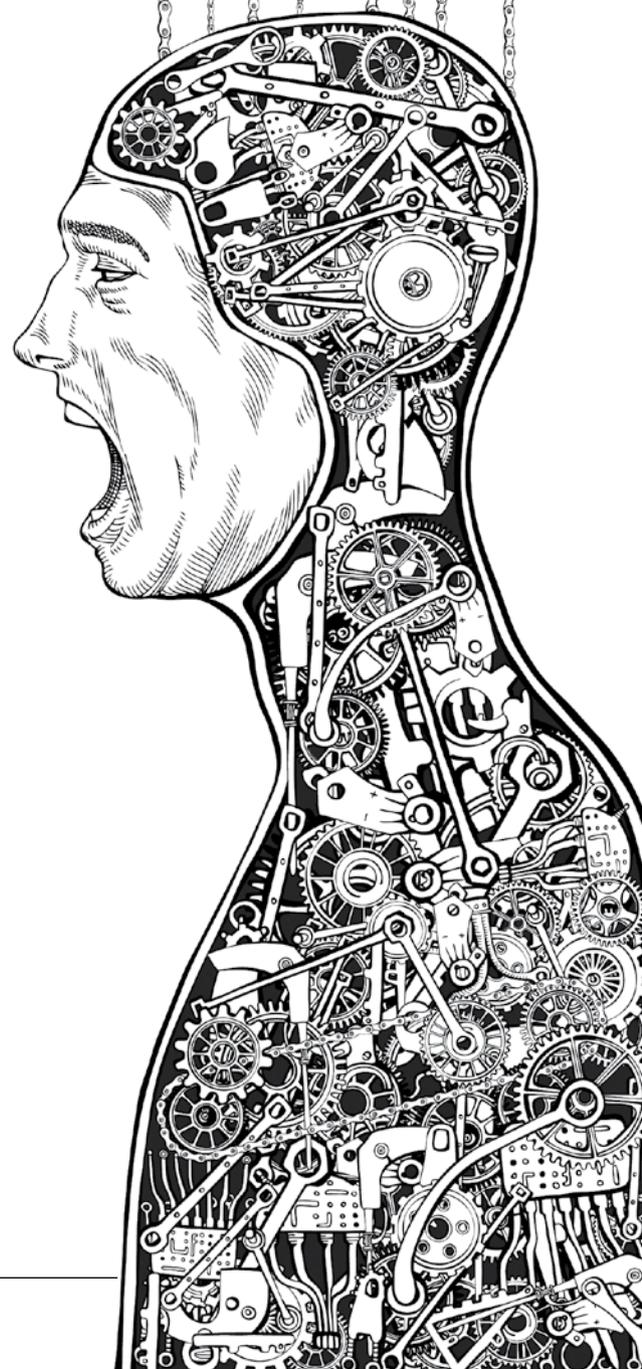
Em seguida, uma segunda parte delinea três “domínios” ou campos de ação em que TICs podem ter um impacto específico sobre o desempenho e a legitimidade de sistemas democráticos do Hemisfério Sul, e que podem servir como pontos de partida para programas e ações políticas específicas: (1) processos administrativos internos; (2) prestação de serviços; (3) cidadania monitorial.

Contexto

Afirmar que todos os Estados no Hemisfério Sul compartilham um contexto homogêneo é obviamente absurdo. O que podemos dizer, em vez disso, é que a maioria desses sistemas políticos compartilha algumas das seguintes características, as quais são de importância específica para o impacto que as TICs poderiam ter no apoio à democracia nesses países. Portanto, aplicações de TICs podem ajudar especificamente a enfrentar problemas nesses contextos, supondo-se que façam parte das estratégias e ações políticas adequadas, para as quais são podem servir como substitutos.

Infraestrutura pública deficiente

A aceitação de sistemas democráticos depende em grande medida de seu resultado, definido como fornecimento de bens coletivos e



implementação de normas coletivas obrigatórias. Um sistema político poderia ser fundado em processos democráticos, mas se instituições públicas e sua governança permanecem invisíveis para a maioria de seus cidadãos ou se não podem prestar serviços, então é improvável que o princípio da democracia vá ter algum significado para seu povo. Esse fenômeno, consistindo na presença insuficiente das instituições do Estado e em sua pouca capacidade de fornecer serviços públicos, é muitas vezes descrito como “insuficiência do Estado como tal”. Essa é, frequente-

mente, uma realidade diária para os pobres nesses Estados.

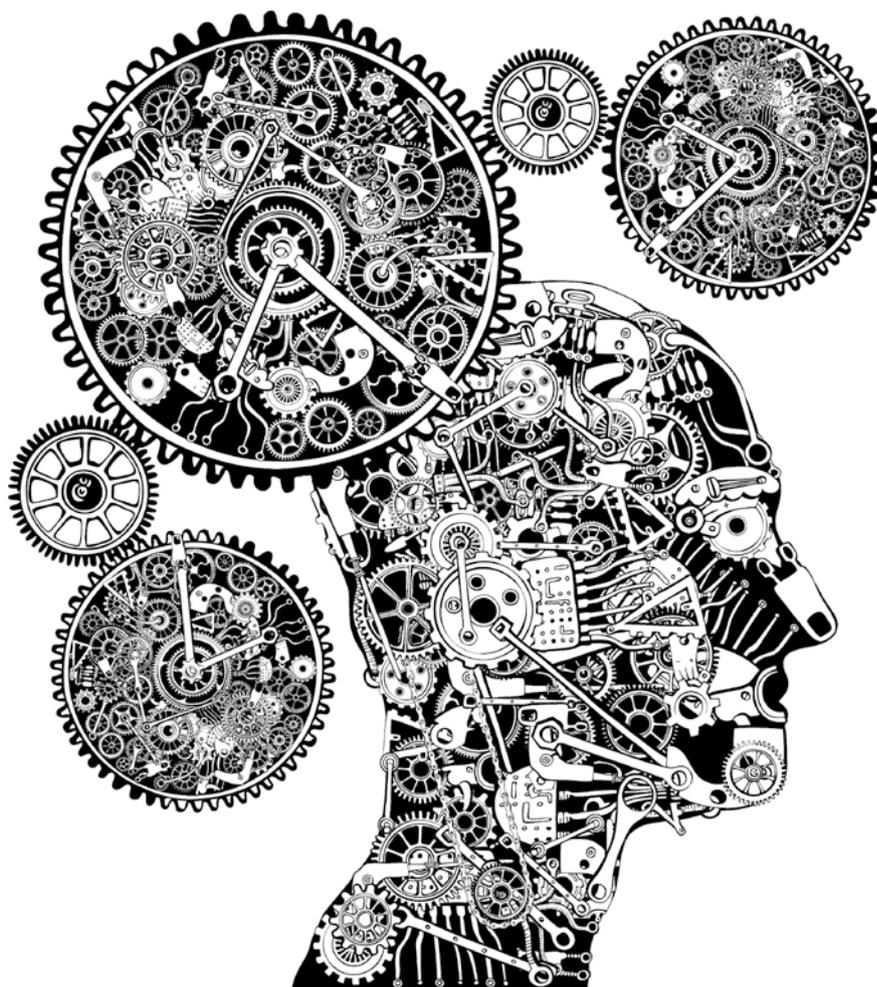
Desconfiança

Nos sistemas políticos do Hemisfério Sul há uma profunda desconfiança dos cidadãos em relação às suas instituições públicas. Ela está estreita, mas não exclusivamente vinculada à capacidade limitada de fornecer serviços. Por um lado, isso se deve ao fornecimento inadequado de serviços e a uma aplicação arbitrária e/ou tendenciosa de leis e regulamentos. Por outro, essa desconfiança está também enraiza-

da na maneira não transparente, opaca e aparentemente arbitrária como as instituições frequentemente agem. O governo não está fornecendo recursos suficientes para o sistema educacional ou as autoridades locais estão usando esses recursos incorretamente? Quanto dinheiro público é fornecido para a assistência médica local, e como esse dinheiro é gasto? Se as pessoas não têm essa informação, é impossível que considerem que seus representantes são pessoas responsáveis. Para muitas, a ação opaca e arbitrária de autoridades públicas foi uma experiência diária durante décadas, o que levou a uma profunda desconfiança em autoridades e ações públicas.

Difusão rápida da tecnologia móvel

Embora tenha existido e vá existir um fosso digital entre as nações industrializadas e as não industrializadas, a tecnologia móvel fez incursões em muitos Estados do Hemisfério Sul numa velocidade e profundidade sem paralelos. Até poucos anos, telefones celulares serviam como um símbolo de *status* para membros da elite. No entanto, estimativas supõem agora que em 2019 haverá cerca de 930 milhões de contas móveis operacionais no continente africano (ou seja, uma conta para cada africano). Além disso, esses telefones móveis estão cada vez mais dando lugar a *smartphones* de baixo custo, os quais se espera que aumentem a taxa de penetração da internet no continente africano para 50% na próxima década.² Isso é



importante porque, como veremos, especialmente no campo da prestação de serviços e da cidadania monitorial, a difusão em massa de telefones celulares e *smartphones* é uma condição decisiva para que as TICs apoiem princípios democráticos.

No Hemisfério Sul, a norma, com frequência, são unidades administrativas não conectadas, baseadas em papel, com pouco intercâmbio horizontal e vertical de informação. Espera-se que a disseminação das TICs altere sistematicamente essa prática.

Domínios para o impacto específico de TICs

Contra esse pano de fundo, o que precisamente TICs podem fazer para ajudar a aumentar a legitimidade do *input* e *output* de sistemas democráticos? Como foi mencionado acima, há três “domínios” onde TICs podem fazer uma diferença de maneira especial.

Digitalização de processos administrativos

É um fato muitas vezes subestimado que, no passado, administrações públicas no Hemisfério Sul eram muito menos capazes de adotar TICs para apoiar seus processos internos e modos de operação que seus homólogos no mundo industrializado. Enquanto nestes últimos casos as administrações

públicas foram frequentemente computadorizadas e interconectadas em maior escala desde as décadas de 1960 e 1970, a situação de muitas administrações públicas no Hemisfério Sul parece diferente. Aqui, unidades administrativas não conectadas, baseadas em papel, com pouco intercâmbio horizontal e vertical de informação, são com frequência a norma. Nesses contextos, espera-se que as TICs, e especialmente a internet, alterem sistematicamente essa prática, permitindo uma mudança direta para estruturas de instituição pública altamente digitalizadas e interconectadas. Além disso, há também a esperança de que a compilação de novos dados e sua integração nas chamadas estruturas de informação vão permitir às instituições públicas melhor planejar e implementar políticas baseadas em fatos. Traduzido em prática, isso pode resultar em projetos como IFMIS,³ um sistema de administração financeira computadorizado que o governo do Quênia está usando para melhorar a organização administrativa interna das finanças e da mobilização da receita de sua administração pública; ou iTax,⁴ que é usado pelo governo da Tanzânia, servindo como um sistema de contabilidade para receitas do Estado.

Melhora na prestação de serviços

Em muitos Estados no Hemisfério Sul a prestação de serviços por instituições públicas é inadequada, uma vez que há com frequência poucas representações físicas dessas instituições, especialmente

em áreas rurais. Portanto, a simples ida a essas repartições acarreta muitas vezes custos significativos em termos de tempo e dinheiro (por exemplo, viajar longas distâncias até uma repartição pública). Ao mesmo tempo esses Estados muitas vezes simplesmente carecem de recursos para estabelecer uma densa rede de postos de atendimento ou repartições por todo o seu território. Há duas maneiras pelas quais TICs podem ter um impacto positivo nessa situação: ou dispensando inteiramente a necessidade de se ter uma infraestrutura física (repartições) para a prestação de serviços ou permitindo a efetiva combinação de uma infraestrutura física e digital, ou seja, por meio de postos para a prestação de múltiplos serviços. A primeira é particularmente exequível quando o serviço envolve apenas informação. Se quero comprar um pedaço de terra, preciso me certificar de que o aspirante a vendedor é de fato o legítimo dono dessa propriedade. Portanto, um registro da terra digitalizado que fornece a oportunidade de se enviar uma indagação por mensagem de texto, em vez de visitar uma repartição distante para consultar os registros em papel, é o bom caminho.

Em casos em que os serviços envolvem mais do que informação, ou seja, emissão de uma autorização para uma única empresa, carteira de identidade ou permissão para dirigir veículos, algum tipo de infraestrutura física permanece necessário, mas em vez de ter uma repartição administrativa para cada serviço, a

integração deles em centros unificados, em que todos os serviços públicos estão disponíveis num só lugar, é uma opção poupadora de recursos. Essa abordagem pode ser combinada com componentes digitais, da seguinte maneira: o processo de solicitação, digamos para uma autorização de empresa, é feito *on-line*, ao passo que a emissão real e a entrega da autorização ocorre no posto multisserviços. Países tão diferentes quanto o Chile (ChileAtiende)⁵ e o Quênia (Huduma)⁶ estão buscando essas abordagens de postos multisserviços. Isso, no entanto, só faz sentido se processos e estruturas internos do respectivo sistema administrativo já tiverem sido transformados pelo uso de TICs. Abordagens como postos multisserviços, incluindo os componentes digitais desses centros, só serão bem-sucedidas depois que as administrações públicas tiverem digitalizado seus procedimentos internos e implementado estruturas integradas de informação em que a informação está horizontal e verticalmente interconectada e disponível para todas as instituições administrativas.

Estabelecimento de confiança por cidadania monitorial

Em termos da definição inicial de democracia, os dois primeiros “domínios” do impacto das TICs referem-se principalmente ao aspecto do “governo para o povo”, ou, em termos mais simples, referem-se à questão de como TICs poderiam melhorar o desempe-

nho de instituições públicas. No entanto, há também a questão de como TICs podem apoiar o “governo pelo povo”, que em nosso contexto significa como cidadãos podem exercer um papel direto sobre as ações e os desempenhos de instituições públicas. Isso certamente também implica a questão de como TICs poderiam permitir a cidadãos governarem diretamente a si mesmos sem nenhum envolvimento de instituições ou administrações do Estado ou públicas. Embora seja legítimo concentrar-se nesse aspecto, e embora haja exemplos de formas de autogoverno permitidas por TICs, iria muito além do escopo deste artigo tratar dessas questões. Aqui, o foco está na questão de como cidadãos podem impactar e controlar as ações de instituições públicas usando TICs.

Como mencionei no início, existe com frequência um profundo nível de desconfiança contra qualquer forma de autoridade pública entre cidadãos, em geral por boa razão. Essa desconfiança está enraizada em experiências de corrupção, má administração e impunidade junto a atores públicos. Uma maneira de restabelecer a confiança, ou, melhor, de estabelecê-la para começar, é fornecer aos cidadãos a oportunidade de “monitorar o que instituições poderosas fazem... e exigir mudança quando elas se comportam mal”,⁷ como Ethan Zuckermann, o diretor do Center for Civic Media do MIT,⁸ define sua ideia de cidadania monitorial.⁹ TICs oferecem muitos instrumentos técnicos, variando desde aplicações destinadas a fornecer facilmente a cida-

dados a informação de que precisam para monitorar as instituições públicas em questão até sistemas técnicos que asseguram que suas indagações ou queixas são efetivamente encaminhadas para as instituições públicas. Isso significa,

O impacto das TICs sobre a democracia depende de contextos mais amplos. A aplicação das TICs para apoiar a governança requer uma resposta caso a caso.

por exemplo, que aplicativos de celular me permitem calcular imediatamente quanto dinheiro um município recebeu do governo central para educação, e avaliar se isso foi apropriadamente gasto com base nessa informação. Pode também significar que a queixa de um cidadão por mensagem de texto entra automaticamente num sistema que exige que a instituição responsável responda a ela em um prazo fixo; ultrapassado esse prazo, a queixa é automaticamente encaminhada a autoridades encarregadas de aplicar a lei. Isso implica sistemas de delação para relatar corrupção, bem como linhas telefônicas gratuitas para relatar conduta indevida de qualquer autoridade pública. As TICs têm, portanto, potencial para apoiar não apenas a transparência de ações políticas, um tópico que é frequentemente abordado, mas também para apoiar um equilíbrio de poder (informacio-

nal) entre cidadãos e autoridades públicas, o que é um pré-requisito para estabelecer confiança em autoridades públicas e para fazer funcionar sistemas democráticos em geral.

Conclusão

Como sugeri no início, não pode haver algo como um impacto geral de TICs sobre a democracia, pois esse impacto (potencial) depende de contextos sociais, políticos e econômicos em que TICs são aplicadas. Isso significa também que a questão de se e como TICs podem ser aplicadas num caso específico para apoiar o princípio da governança democrática requer uma resposta caso a caso.

O que podemos identificar em vez disso são grupos ou conjuntos de sistemas políticos que compartilham as mesmas condições de contexto para usar TICs em diferentes graus. Com base nessas condições de contexto compartilhadas, podemos descobrir “domínios” comuns em que TICs podem potencialmente ter impacto. Com relação aos Estados do Hemisfério Sul, este artigo identifica dois domínios no desempenho de sistemas democráticos (a melhora da organização interna de instituições públicas e a prestação de serviços públicos) e um domínio referente ao nível de confiança que os cidadãos têm em seus sistemas democráticos (cidadania monitorial), em que TICs podem fazer uma diferença específica.

É importante compreender, portanto, que esses diferentes do-

mínios em que TICs podem ter um impacto, embora se refiram a diferentes aspectos dos processos de sistemas democráticos, estão extremamente interconectados em termos funcionais. Qualquer projeto de aperfeiçoar a prestação de serviços públicos, por exemplo, pela introdução de abordagens de postos multisserviços está condenado ao fracasso se for montado sobre um sistema administrativo não conectado, baseado em papel.

Ao mesmo tempo, qualquer forma de melhoramento de instituições públicas e sua prestação de serviços relacionada às TICs tem pouca probabilidade de produzir resultados duradouros, a menos que os cidadãos tenham uma chance de monitorar as ações dessas instituições. E a própria cidadania monitorial só faz sentido se houver, em primeiro lugar, algo a monitorar, isto é, se o sistema administrativo, através da reforma de processos internos, for pelo menos capaz de prestar serviços (o que não é o mesmo que querer prestá-los). Isto nos traz de volta a melhores desempenhos de administrações públicas por TICs...

Não há, portanto, nenhuma fórmula mágica pela qual TICs possam apoiar e possibilitar democracia. No entanto, se nos dermos ao trabalho de analisar precisamente o contexto, é provável que possamos pelo menos descobrir domínios em grupos ou conjuntos específicos de Estados nos quais TICs têm o potencial de tornar sistemas políticos mais democráticos. ■

Notas

1. HEEKS, Richard: *Most e-Government-for-Development Projects fail: How can risks be reduced?*. i-Government Working Paper Series, Institute for Development Policy and Management, Universidade de Manchester, no. 14, 2003; Gartner Symposium/ITxpo (2002); UN World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads (2003).
2. *The Economist*, 25/04/2015, p. 32.
3. IFMIS significa Integrated Financial Management Information System. (<http://www.icta.go.ke/integrated-financial-management-information-systems-ifmis/>).
4. iTax significa Integrated Tax Administration System (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0048en-itax-case-study.pdf>).
5. ChileAtiende é uma infraestrutura de postos multisserviços no Chile que oferece serviços públicos através de 206 postos estacionários e 5 postos móveis, bem como via internet. (<http://www.chileatiende.cl/>).
6. Muito similar ao ChileAtiende, o equivalente queniano é chamado *Huduma*, a palavra suaíli para “serviço”, que deverá fornecer uma infraestrutura de serviços múltiplos por meio de aproximadamente 50 postos e via internet, quando a fase de implantação tiver terminado (<http://www.hudumakenya.go.ke/>).
7. <http://www.ethanzuckerman.com/blog/2014/01/24/promise-tracker-and-monitorial-citizenship/>.
8. <https://www.media.mit.edu/people/ethanz/>.
9. A respeito disso, eu também iniciei um projeto chamado “Promise Tracker”, que se destina a permitir a cidadãos monitorar efetivamente, por meio de TICs, a implementação (ou não) de promessas feitas por autoridades eleitas.

TIC e governança na África Oriental

Uma avaliação da paisagem de 2014 no Quênia, em Uganda e na Tanzânia

Tradução Maria Luiza X. de A. Borges



Varyanne Sika

Varyanne Sika trabalha como pesquisadora de governança e tecnologia no iHub Research em Nairóbi, Quênia. O iHub Research apoia a missão global do iHub através da descoberta de usos e abordagens à tecnologia na África, experimentação voltada para a criação de conhecimento e compartilhamento de ideias para melhor tomada de decisão por parte de partes interessadas em tecnologia. Varyanne é pesquisadora em ciência social por formação, com experiência em várias organizações de desenvolvimento. Está interessada na interseção e interação entre tecnologia e sociedade. Atualmente está concluindo seu MA em Estudos do Desenvolvimento no Instituto para Estudos do Desenvolvimento, Universidade de Nairóbi.

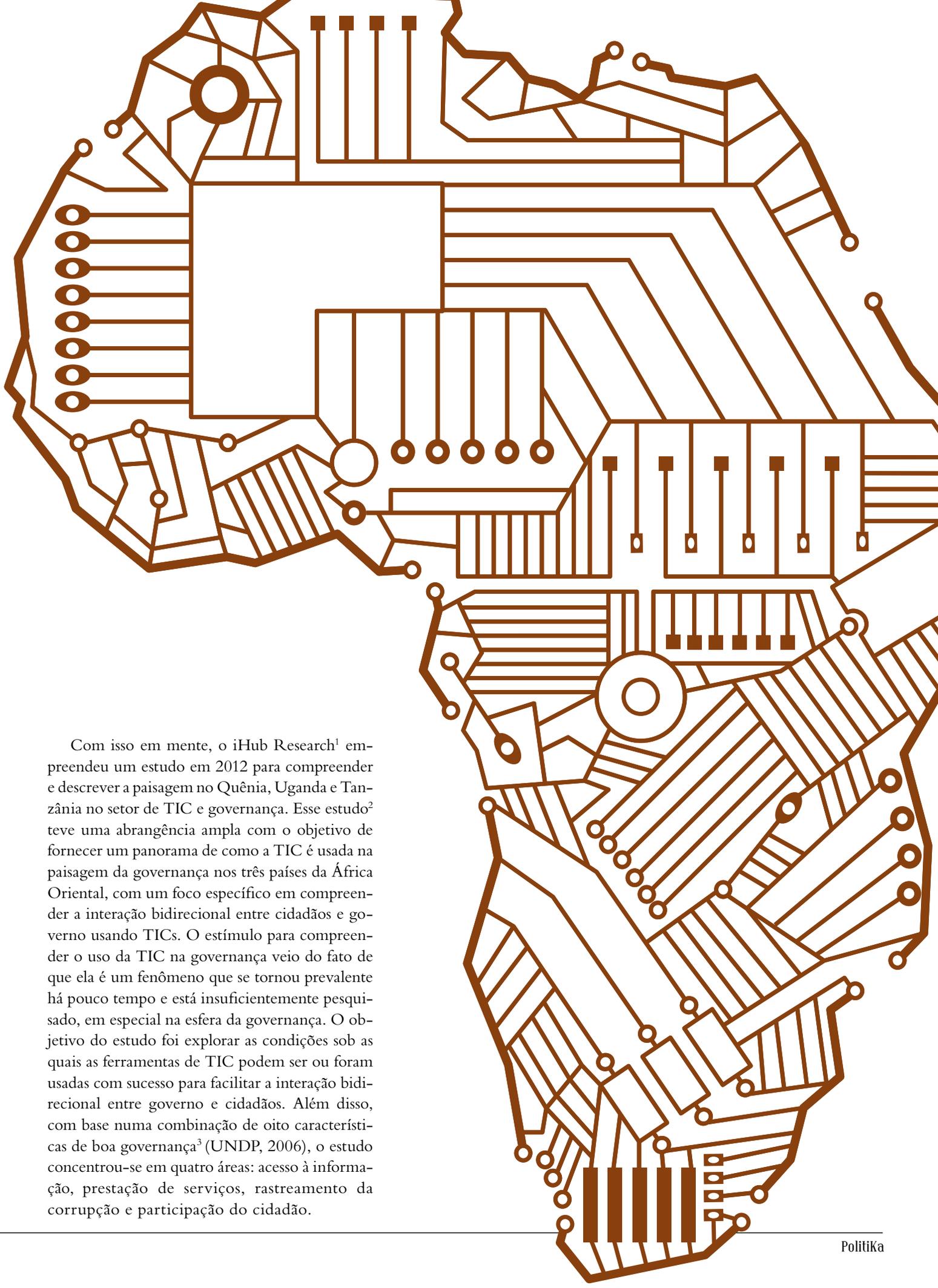
As tecnologias de informação e comunicação (TICs) são vistas com frequência como um catalisador para processos democráticos, liberdade de expressão e solução de fraudes, ao mesmo tempo em que se afirma que a e-governança tem o potencial de estabelecer um ambiente para melhor prestação de serviços, maior transparência e responsabilidade (OCDE, 2003; Ndou, 2004; Dawes, 2008; Klopp et al., 2013). No entanto, e-governança e muitos projetos de TIC em governança resultam em retornos abaixo do esperado, especialmente países em desenvolvimento, ou transitacionais, onde 35% dos projetos relacionados à e-governança provavelmente fracassarão (Heeks, 2003). Esse fracasso é atribuído, entre outros fatores, à discrepância entre planejamento e realidade. Trata-se de uma discrepância física e cultural entre o desenho do projeto e as realidades no terreno em que a implementação ocorre (Heeks, 2002). Outros fatores que levam ao fracasso de projetos de TIC em governança e e-governança en-

volve o controle político da infraestrutura de TIC (Heeks, 2002).

Capilaridade limitada, ausência de estratégias e políticas locais, recursos financeiros reduzidos, o custo elevado para usuários finais, habilidades de TIC precárias, dificuldade de uso e falta de vontade política são muitas vezes descritos como razões para o fracasso na realização do pleno potencial da TIC. A ausência de estratégias de governo para harmonizar redes e políticas locais, regionais e continentais de TIC (Gillward, 2010; Waema, 2011) é acompanhada, ademais, por uma escassez de treinamento e de capacidade tecnológica, bem como por uma resistência de funcionários públicos à mudança e à tecnologia (Thomas et al., 2010).

A literatura normativa sobre TIC geralmente promove a ideia de que TICs, internet e plataformas de e-governança facilitam a democratização, mas ela carece de evidências de implementação (APC, 2009). Alguns relatórios (Bekri et al., 2011; Alozie et al., 2011) con-

cordam que exemplos empíricos consideráveis não são fornecidos, mas simplesmente fazem avançar as atuais discussões teóricas sobre TICs na África Oriental. Relações entre a adoção de TICs e resultados democráticos – por exemplo, capilaridade da internet e boa governança – raramente são apoiadas em evidências. Há alguns achados contrastantes sobre essa questão. Groshek (2009) apoia a ideia de que a difusão da internet tem impacto positivo sobre a democratização, ao passo que Nesbit et al. (2012) não encontraram nenhuma correlação. Em outros casos, alguns autores afirmam que o uso adequado da internet, em vez da capilaridade, pode ter impacto positivo sobre a demanda de democratização dos cidadãos (Nesbit, 2012). De maneira semelhante, num estudo sobre percepção do governo realizado na Etiópia, Índia e Fiji, cidadãos acreditavam que o e-governo reduziria casos de suborno; contudo, nenhuma evidência para apoiar essa ideia foi fornecida (Singh et al., 2010).



Com isso em mente, o iHub Research¹ empreendeu um estudo em 2012 para compreender e descrever a paisagem no Quênia, Uganda e Tanzânia no setor de TIC e governança. Esse estudo² teve uma abrangência ampla com o objetivo de fornecer um panorama de como a TIC é usada na paisagem da governança nos três países da África Oriental, com um foco específico em compreender a interação bidirecional entre cidadãos e governo usando TICs. O estímulo para compreender o uso da TIC na governança veio do fato de que ela é um fenômeno que se tornou prevalente há pouco tempo e está insuficientemente pesquisado, em especial na esfera da governança. O objetivo do estudo foi explorar as condições sob as quais as ferramentas de TIC podem ser ou foram usadas com sucesso para facilitar a interação bidirecional entre governo e cidadãos. Além disso, com base numa combinação de oito características de boa governança³ (UNDP, 2006), o estudo concentrou-se em quatro áreas: acesso à informação, prestação de serviços, rastreamento da corrupção e participação do cidadão.

Estrutura metodológica e locais de estudo

Este estudo foi estruturado dentro da primeira e da terceira das quatro estruturas teóricas propostas por Garson (1999) sobre o uso de TIC na governança. A primeira dessas estruturas trata do uso de TIC na descentralização e democratização, e a terceira enfatiza uma contínua interação bidirecional entre TICs e o ambiente organizacional e institucional (Yildiz, 2007). A segunda e a quarta abordagem propostas por Garson, que foram excluídas na estruturação deste estudo, são a abordagem distópica subjacente às limitações e contradições da tecnologia e a abordagem em que a e-governança é situada nas teorias da globalização.

O estudo ICT and Governance in East Africa foi um balanço qualitativo das ferramentas existentes de TIC na governança no Quênia, Uganda e Tanzânia. Ele também usou dados primários e secundários de seis locais⁴ na região. No Quênia, o estudo se concentrou em Nairóbi e Nakuru. Essas seleções basearam-se na proeminência de iniciativas de TIC nas duas áreas. Em Uganda, o estudo concentrou-se em Kampala, a capital, Apac e Lira, no norte do país, cidades que são também áreas pós-conflito, e em Fort-Portal, uma cidade no oeste de Uganda. Na Tanzânia, o estudo concentrou-se em Dar es Salaam e Mwanza. Uma combinação de entrevistas semiestruturadas e discussões em grupos focais foi usada para coletar dados.



Quando os cidadãos não participam dos estágios iniciais de desenvolvimento das ferramentas de TICs, isso prejudica todo o desempenho posterior. O aperfeiçoamento da governança pode não ocorrer.

Quando TICs funcionam na governança

Contra o pano de fundo de escassas evidências para apoiar afirmações de que as TICs são geralmente benéficas na governança, o estudo do iHub Research⁵ propôs-se a investigar a implementação de TICs na governança. Os casos em que TICs são bem-sucedidas na promoção da participação do cidadão possuem duas características: (a) envolvem baixo custo e TICs não baseadas na internet;⁶ (b) incluem encontro físico de cidadãos.

O sucesso na participação dos cidadãos é visto como tal por meio de um fluxo de informação de alta frequência sustentado para cidadãos e a partir deles sobre questões de governança. Iniciativas de TIC que possuam essas duas características tinham mais sucesso em promover a participação de cidadãos quando comparadas às que não as possuíam.

Constatou-se que TICs de baixo custo e não baseadas na internet são particularmente eficazes em alcance, consciência e ação do cidadão, além de uso sustentado ao longo do tempo. Verificou-se que uma combinação de SMS e rádio comunitária, por exemplo, foi muito popular e eficaz nos três países, ao aumentar a interação bidirecional entre cidadãos e governo. Essas combinações ganham um alcance mais amplo, alcançando um público maior, com taxas mais elevadas de respostas.

Um exemplo de TICs de baixo custo em governança encontrado no estudo é o uso de Short

Message Service (SMS) por uma estação de rádio para compartilhar informação relacionada a vários procedimentos públicos conduzidos pela Assembleia local do município, sem nenhum custo para os cidadãos. Uma estação de rádio (Radio Amani) em Nakuru, Quênia, testemunhou o estabelecimento de grupos de ouvintes em diferentes áreas de sua operação. A própria estação de rádio não organiza os grupos de ouvintes. Em vez disso, cidadãos com interesses em diferentes tópicos, um dos quais é governança, tal como discutido e transmitido na estação, encaram-se de se encontrar. Esses grupos ouvem os programas juntos e participam de discussões conjuntamente, reduzindo as despesas para se comunicar com a estação de rádio e compartilhar suas opiniões. Os grupos de ouvintes fazem mais do que ouvir programas de rádio e telefonar para fazer contribuições conjuntas. Eles trabalham juntos em projetos de geração de renda, inscrevem-se para empréstimos conjuntos para seus esforços e chegam até a comprar terra juntos em certos casos.⁷

No caso da AfyaRadio,⁸ na Tanzânia, seus programas estimulam os ouvintes a relatar situações de corrupção ou apropriação indébita de propriedades e serviços públicos. Os cidadãos relatam casos através de chamadas gratuitas, e a estação se encarrega de acompanhá-los da maneira devida. Em casos em que nenhuma medida é tomada depois de feitos os acompanhamentos, a estação convoca publica-

mente os “culpados”, no ar, para chamar a atenção para sua inação. Isso induziu medo entre funcionários do governo, que não querem que suas práticas corruptas sejam tornadas públicas. Quando esses incidentes de corrupção se reduzem, os cidadãos se sentem motivados a usar instrumentos de TIC para relatar corrupção, pois sua contribuição não é dada em vão.

Serviços de ligação gratuita provaram-se um motivador do uso de TICs. O estudo descobriu que as pessoas tendem a participar mais em questões de governança quando há poucas implicações de custo, ou nenhuma, associadas à ferramenta. Outras situações em que TICs funcionam na governança são aquelas em que a abertura de caminhos por serviços públicos básicos é simplificada pelo uso de TIC, em particular o pagamento de serviços como água e eletricidade.⁹

Limitações das TICs na governança

Cidadãos declararam que só visitam sites relacionados a governança que são prioritários para suas necessidades num momento específico e, mesmo nesses casos, relataram que os websites são desajeitados e feios. Não se detectou que a experiência do usuário fosse um fator decisivo na criação desses websites. Participantes das discussões em grupos focais (DGF) disseram que o caráter abarrotado e pouco amigável dos websites, particularmente aqueles dirigidos pelo governo, era especialmente desagradável. O website

da Kenya Revenue Authority¹⁰ foi destacado como exemplo de ferramenta que parece ter sido projetada apenas para conhecedores de tecnologia. No website da KRA, obter um certificado de número de identificação pessoal (PIN) não é um processo simples. Isso obriga os usuários a ir a lan houses, onde assistentes com conhecimento de tecnologia ajudam os usuários, cobrando um preço por isso.

A impressão causada por esses websites considerados feios e abarrotados é tomada como um indicador de que as instituições do governo não levam em consideração o que os cidadãos pensam ou têm a dizer. Em alguns casos, cidadãos sentiram que ainda que os custos do acesso a serviços do governo sejam reduzidos por meio de ferramentas de TIC, muitas vezes eles ainda são incapazes de arcar com os custos para ter acesso a tais ferramentas. Websites, por exemplo, são de difícil acesso para pessoas que vivem em áreas rurais, como é o caso da maioria da população da África Oriental (IFAD, 2011).

Cidadãos que devem ser os usuários finais dessas ferramentas de TIC muitas vezes não são envolvidos em seu desenvolvimento e, em consequência, muitos supostos usuários não estão capacitados para usá-las. Algumas ferramentas de TIC não contemplam os problemas prioritários dos usuários, e a experiência destes parece não ser levada em consideração. Essa falta de inclusão nos estágios iniciais do desenvolvimento de ferramentas prejudica seu uso geral.

As percepções dos cidadãos sobre desafios sociais e ferramentas de TIC estão em des(acordo)

Desafios comuns enfrentados em sociedade e destacados por participantes de discussões em grupos focais incluíram corrupção, desemprego (entre jovens), insegurança, má prestação de serviços em educação e saúde, dificuldade persistente de comunicação com o governo através de seus representantes, desigualdade de renda, abandono de áreas rurais, falta de informação sobre o que está se passando no governo, pouca consciência dos direitos dos cidadãos para participar de questões do governo e indiferença percebida do governo pelas queixas e preocupações do cidadão. Outras questões levantadas foram alocação inadequada de recursos orçamentários, infraestrutura deficiente, problemas ambientais, analfabetismo e fosso geracional entre funcionários do governo e a maior parte dos cidadãos, em especial dado que a maioria dos cidadãos nesses países é jovem e a maioria dos funcionários do governo é mais velha. Seria de esperar que a maior parte das ferramentas de governança estivesse voltada para essas questões suscitadas pelos cidadãos. No entanto, a partir das entrevistas com as organizações que dirigem as ferramentas, houve pouca indicação de que as opiniões dos cidadãos sobre quais são as prioridades de governança informassem a escolha de ferramentas.

Para um cidadão que pensa que as áreas prioritárias na governança

são aquelas destacadas no parágrafo anterior, é difícil interagir com ferramentas que lidam com diferentes áreas de governança. Isso ilustra um fosso planejamento-realidade nas ferramentas de TIC usadas na governança: consultas ao cidadão não parecem informar sobre a prioridade nos esforços. Um exemplo de fosso planejamento-realidade, que levou uma iniciativa a se tornar inativa, é o aplicativo Road Connection, desenvolvido em Uganda numa maratona de programação de três dias de duração. Esse aplicativo não estava voltado para necessidades prioritárias dos cidadãos e acabou sendo cancelado por falta de uso. Os desenvolvedores descobriram mais tarde, com base em seu julgamento sobre os padrões de uso do aplicativo, que em Uganda os cidadãos têm necessidades muito mais prementes que informações sobre o tráfego.

Os casos de prestação de serviços e corrupção são raras exceções. As ferramentas de prestação de serviços foram criadas sobretudo a partir da necessidade de aumentar a eficiência, reduzir filas, burocracias e processos de governo e permitir um acesso rápido e eficaz aos serviços. Tanto o governo quanto os cidadãos compartilham essa necessidade. A maior parte dos participantes tinha mais conhecimento sobre ferramentas e iniciativas de prestação de serviços do que sobre qualquer outro tipo de ferramenta considerada neste estudo.

Em Uganda, por exemplo, os participantes tinham conhecimento sobre Huduma,¹¹ que é uma no-

va plataforma de prestação de serviços e-Citizen no Quênia, sabiam o número de telefone para ligações gratuitas da Comissão de Direitos Humanos de Uganda, que alguns deles haviam usado com sucesso, sabiam sobre o U-Report, que publica nos jornais o número para ligações gratuitas à Companhia de Energia Elétrica de Uganda e à Companhia Nacional de Água e Esgoto. Na Tanzânia os participantes tinham ouvido falar dos serviços *on-line* da Tanzania Revenue Authority, da Tanzania Electricity Supply Company, serviços de pagamento de contas de energia elétrica por telefone celular, e o serviço de pagamento, também por telefone celular, de contas de água da Dar es Salaam Water and Sewerage Corporation. Por fim, no Quênia, as ferramentas de que os participantes tinham conhecimento incluíam serviços de pagamento por telefone celular da Huduma and Kenya Power bem como as contas de atendimento ao cliente da companhia no Twitter e no Facebook.

Um importante obstáculo enfrentado no desenvolvimento e no uso de ferramentas de TIC na governança é a falta de confiança no governo, bem como a apatia entre cidadãos gerada pela percepção do fracasso do governo em responder às queixas ou questões suscitadas ao longo de várias linhas de governança.

Cidadãos que participaram do estudo manifestaram a convicção de que pouco ou nada seria feito em relação aos problemas que relatam. Eles acreditavam que se raramente são tomadas providên-

cias quando incidentes são relatados fisicamente, é improvável que alguma medida vá ser tomada quando são relatados virtualmente.

Desafios enfrentados por implementadores de ferramentas de TIC para governança

Implementadores de TICs em governança experimentam desafios internos e externos. Desafios internos, baseados em recursos e projetos, formavam a maior parte dos desafios gerais na implementação de TICs para governança. Os desafios externos apresentados por fatores fora das organizações de implementação também eram baseados em recursos. Os principais desafios relatados por implementadores de TICs em governança no estudo – isto é, organizações da sociedade civil (OSC), governo e desenvolvedores – incluem: recursos limitados para ampliar o alcance de iniciativas ou enfrentar desafios técnicos e dificuldades para convencer partes interessadas a compartilhar seus dados e mantê-los atualizados. Em casos relativos a coleta de dados e limitações financeiras para trabalho baseado em subvenção, uma OSC na Tanzânia declarou: “A governança não é baseada em investimentos. Sua dependência de subvenções compromete a continuidade do trabalho que fazemos, mas não temos outra maneira de levantar dinheiro para esse projeto. O governo não nos dará dinheiro para fazer isso, e os cidadãos também não pagarão para participar.”

Outros desafios que eles enfrentam incluem *know-how* técnico limitado para maximizar o potencial de algumas das iniciativas de TIC e governança (em particular, em estratégias de mídia social), acesso limitado a informação e recursos limitados para processar informação em formatos compreensíveis para o fácil consumo dos cidadãos, baixos entendimento e uso da maior parte das ferramentas, falta de análise sistemática dos dados relativos ao usuário para monitorar tendência no uso de suas ferramentas e iniciativas, seja em razão de falta de expertise ou de não priorização.

Conclusão e recomendações

Apesar do investimento em TICs em governança pelos governos da África Oriental, a implementação desses projetos ainda não foi efetiva para promover interação bidirecional entre cidadãos e governo.

A razão subjacente para desafios na implementação de TICs e iniciativas de TIC em governança é principalmente a discrepância planejamento-realidade, que ainda está por ser adequadamente enfrentada por partes interessadas na governança. Isso significa que decisões sobre quais ferramentas de TIC e iniciativas devem ser implementadas depende diretamente de governos e organizações que dirigem as iniciativas. Como as iniciativas são criadas para a interação bidirecional entre cidadãos e governo, uma implementação mais bem-sucedida será

O planejamento nem sempre é coerente com as realidades locais. As experiências dos usuários precisam ser levadas em conta, o que requer tempo e recursos adequados. Histórias de sucesso devem ser divulgadas e compartilhadas, bem como encontros físicos entre os cidadãos.

alcançada se os primeiros estiverem envolvidos do processo de planejamento. O planejamento de aplicativos feitos para cidadãos deveria envolver abrangentes avaliações de necessidades e planejamento da experiência do usuário, o que requer tempo e recursos adequados. Aplicativos de telefone celular e da web criados ou desenvolvidos em competições como maratonas de programação aceleram o processo de planejamento, de modo que em poucos dias ou poucas semanas um aplicativo é criado. Mas essa rapidez impede que haja tempo suficiente para envolver cidadãos no processo de planejamento. Assim, a discrepância planejamento-realidade se mantém nesses aplicativos.

TICs de baixo custo e não baseadas em internet são naturalmente apropriadas para promover a participação dos cidadãos nos

três países da África Oriental estudados. Uma grande proporção, de até 75%, da população da África Oriental vive em áreas rurais (IFAD, 2011), as quais, por enquanto, não gozam da extensa infraestrutura de TIC de que as áreas urbanas dispõem. Torna-se imperativo, portanto, que iniciativas de TIC correspondam à infraestrutura disponível e ao conhecimento tecnológico dos cidadãos que moram nas áreas rurais. O elevado investimento em TICs para governança é informado principalmente pelo potencial de sua eficiência na governança. Para alcançar esse potencial, tal investimento precisa mudar do desenvolvimento das próprias ferramentas para esforços e estratégias que reduzam a discrepância entre planejamento e implementação de ferramentas e iniciativas de TIC.

Com base no estudo, esboçamos as seguintes recomendações:

1. O planejamento de iniciativas de TIC em governança destinadas a facilitar a interação bidirecional entre cidadãos e governo deveria incluir a contribuição dos cidadãos a que elas se destinam. Isso pode ser levado a cabo incorporando-se a testagem da experiência do usuário com vários grupos de amostras do público-alvo para *feedback* e coplanejamento.
2. O processo de planejamento de iniciativas de TIC para governança deveria ser suficientemente abrangente para incluir planos de implementação, monitoração e avaliação (M&A) para avaliar impacto e adequação das iniciativas. Isto permitirá que os implementadores detectem áreas e concebam planos para aperfeiçoá-las ao longo do tempo. A M&A, ademais, poderia fornecer ideias compartilháveis entre partes interessadas.
3. O treinamento dos implementadores de iniciativas de TIC em governança deveria ser conduzido antes que a implementação comece. Esse treinamento deveria ser estendido também aos cidadãos que são os usuários-alvo das ferramentas ou aplicativos de TICs para governança.
4. Para reduzir a crescente relutância de cidadãos em interagir com o governo e as OSCs, histórias de sucesso deveriam ser compartilhadas e apoiadas pelas partes interessadas. Outras estratégias para fazer face à falta de otimismo dos cidadãos em sua interação com o governo deveriam também ser exploradas para estimular mais interação. TICs em governança deveriam complementar e ativar práticas de boa governança e não ser consideradas a única solução para problemas de governança.
5. Iniciativas de TIC, tanto de OSCs como dos governos, deveriam compartilhar cada vez mais o que funciona e o que não funciona com TICs em governança, não somente entre si como também com cidadãos. Os cidadãos são impedidos de participar desses intercâmbios, embora sejam importantes partes interessadas no processo de governança.
6. TICs não baseadas na internet e usadas em governança, como telefones celulares e rádios, precisam ser mais integradas a iniciativas de TIC e governança, pois elas são as mais amplamente usadas e as mais acessíveis à população da África Oriental. Embora úteis, os aplicativos de celular e da web ainda estão por alcançar a massa crítica. Além disso, para aquelas pessoas capazes de acessar aplicativos no celular e na web, é preciso desenvolver e implementar estratégias para melhorar seu envolvimento com essas ferramentas.
7. TICs usadas para promover a participação deveriam incorporar ou estimular encontros físicos dos cidadãos (com outras partes interessadas) para explicar os problemas de governança. Isso permite que o cidadão aprofunde sua compreensão e seu envolvimento nos problemas de governança enfrentados. A introdução de iniciativas de TIC sem o encontro físico ou o componente do envolvimento físico é mais propensa a conduzir a um desinteresse pela iniciativa por parte dos cidadãos ao longo do tempo e poderia perpetuar a sensação de apatia que é um obstáculo predominante à participação do cidadão. No entanto, por causa da dificuldade da organização de encontros físicos, maneiras alternativas que permitam a cidadãos elucidar questões que envolvam o governo precisam ser estabelecidas e/ou estimuladas. ■

Referências bibliográficas

- ASSOCIATION FOR PROGRESSIVE COMMUNICATION (APC). (2009). ICTs for Democracy: Information and Communication Technologies for the Enhancement of Democracy - with a Focus on Empowerment. SIDA.
- ALOZIE, N. O., AKPAN-OBONG, P., & FOSTER, W. A. (2011). "Sizing up information and communication technologies as agents of political development in sub-Saharan Africa". *Telecommunications Policy*, 35(8), 752-763
- BEKRI, D., DUNN, B., OGUZERTEM, I., SU, Y., & UPRETI, S. (2011). *Harnessing Social Media Tools to Fight Corruption*. Londres: LSE Department of International Development.
- DAWES, S. (2008). "The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance". *Public Administration Review*, 68(6): S86-S102.
- GARSON, G. D. (1999). "Information Systems, Politics and Government: Leading Theoretical Perspectives". *Handbook of Public Information Systems*.
- GILLWALD, A. (2010). "The Poverty of ICT Policy, Research, and Practice in Africa". *Information Technologies & International Development*, 6(SE), 79-88.
- GROSHEK, J. (2009). "The Democratic Effects of the internet, 1994 - 2003: A Cross-National Inquiry of 152 Countries". *International Communication Gazette*, 71(3), 115-136.
- HEEKS, R. (2002a). "e-Government in Africa: Promise and practice". *Information Polity*, 7(2/3):97-114.
- HEEKS, R. (2002b). "Information Systems and Developing Countries: Failure, Success, and Local Improvisations". *The Information Society*, 18: 101-112.
- HEEKS, R. (2003). "Most e-Government-for-development projects fail: how can risks be reduced?". i-Government Working Paper Series. IDPM, Universidade de Manchester, RU.
- KLOPP, J. M., MARCELLO, E. M., KIRUI, G., & MWANGI, H. (2013). "Negotiating e-politics: Initiating e-government in a municipal council in Kenya". *Information Polity*, 18(1), 21-42.
- NDOU, V. (2004). "E-government for developing countries: Opportunities and challenges". *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 18(1): 1-24.
- NISBET, E. C., STOYCHEFF, E., & PEARCE, K. E. (2012). "Internet Use and Democratic Demands: A Multinational, Multilevel Model of internet Use and Citizen Attitudes About Democracy". *Journal of Communication*, 62(2), 249-265.
- OCDE (2003). "The e-Government Imperative". Paris: OECD Publications Service.
- SINGH, G., PATHAK, R. D., NAZ, R., & BELWAL, R. (2010). "E-Governance for Improved Public Sector Service Delivery in India, Ethiopia and Fiji". *International Journal of Public Sector Management*, 23(3), 254-275.
- THOMAS, C., SAMUELS, D., KANU, M., & MBARIKA, V. W. (2010). "Facilitating Better Governance Through E-Government Initiatives: Successful Cases in Sub-Saharan Africa". *International Journal of Business & Public Administration*, 7(1), 71-85.
- UNDP, United Nations Development Programme (2006). Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration Note by the Secretariat.* Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>
- WAEMA, T. M. (2011). "Summary of Findings and e-Local Governance Roadmap". In: E. O. Adera (org.), *Local Governance and ICTs in Africa: Case Studies and Guidelines for Implementation and Evaluation* (p. 280-313). IDRC: Pambazuka Press.
- YILDIZ, M. "E-Government Research: Reviewing the Literature, Limitations and Ways forward". *Government Information Quarterly*, 24, 646-665 (2007).

Notas

1. O iHub Research apoia a missão global do iHub através da descoberta de usos e abordagens à tecnologia na África, experimentação para a criação de conhecimento e compartilhamento de ideias para melhor tomada de decisão por partes interessadas em tecnologia (<http://www.ihub.co.ke/research/about>).
2. O estudo "ICT and Governance in East Africa" tornou-se possível graças ao generoso apoio da Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) ao ICT4Democracy East Africa Network. A Pesquisa iHub também foi apoiada pelo ICT-4Democracy East Africa.
3. A boa governança tem oito características principais. É participativa, orientada para o consenso, responsável, transparente, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva, e segue o Estado de direito.
4. A descrição detalhada dos locais de estudo pode ser encontrada no blog do iHub no endereço: <http://community.ihub.co.ke/blogs/19497>.
5. O relatório completo pode ser encontrado em <http://community.ihub.co.ke/static/ict4gov>.
6. TICs não baseadas na internet são aquelas que não requerem conectividade de internet para operar. Exemplos de TICs não baseadas na internet são *feature phones* e rádio.
7. Mais exemplos podem ser encontrados no relatório "ICT and Governance in East Africa", *ibid*.
8. Mais exemplos e descrições das várias iniciativas avaliadas podem ser encontrados no relatório do estudo (disponível para download gratuito), na seção "The Specific Findings", p.17-28 (<http://community.ihub.co.ke/static/ict4gov>).
9. *Ibid*.
10. Kenya Revenue Authority: <http://www.kra.go.ke/>.
11. <http://www.hudumakenya.go.ke/>.



Manfred Nitsch

Democracia, religião e economia na América Latina

O alemão Manfred Nitsch é professor de economia na Universidade Livre de Berlim desde 1977 e professor emérito do Instituto Latino-Americano dessa mesma universidade desde 2005. Estudou em Göttingen e Munique (Alemanha), Genebra (Suíça) e Middlebury (Estados Unidos). Suas áreas de pesquisa são bancos de desenvolvimento, reformas de sistemas de previdência, biocombustíveis, Amazônia e economia internacional. A entrevista foi realizada por Paulo Bracarense, professor da Universidade Federal do Paraná, integrando do Conselho Editorial da revista *Politika*.

Politika | Queremos agradecer a sua disponibilidade em contribuir para a revista *Politika*, dedicada nesta edição aos trinta anos da redemocratização do Brasil. Gostaríamos de ouvir suas opiniões acompanhando seu processo de engajamento pessoal e intelectual com o desenvolvimento brasileiro. O senhor nasceu em 1940 na bela região da montanha Harz e se formou lá, na Baixa Saxônia, depois dos conflitos da Segunda Grande Guerra. Seguiu-se aos seus primeiros anos de vida um processo muito especial de redemocratização da Alemanha após o fim da guerra, em 1945. Sua região pertenceu à Zona Britânica de ocupação da Alemanha até que, em 1948, foi definitivamente integrada à Alemanha Ocidental. O senhor acha possível, guardadas as diferenças históricas, construir um paralelo entre as sensações de um jovem alemão nos primeiros anos daquele processo de democratização e as de um jovem brasileiro nos anos que se seguiram ao fim do regime militar no Brasil, por um período, digamos, de dez anos, até a idade adulta?

MANFRED NITSCH | O regime militar no Brasil foi muito mais brando que o regime nazista na Alemanha. Hitler deixou o país,

em consequência da guerra e do holocausto, com milhões de mortos e refugiados, com cidades em ruínas. Minha pequena cidade, Bad Harzburg, um balneário com hotéis, foi convertida durante a guerra num centro hospitalar com cruces vermelhas no alto dos tetos para impedir os bombardeios. Suas ruas foram povoadas por milhares de soldados e civis sem pernas ou braços, e todas as casas foram ocupadas por pobres desabrigados e refugiados das províncias orientais da Alemanha, que foram anexadas pela Rússia e pela Polônia. Outras partes da Alemanha foram ocupadas pela União Soviética e depois constituíram a República Democrática Alemã. Tudo isso não se compara ao que aconteceu no Brasil.

Mas, buscando algum paralelo, vejo algo em relação aos direitos humanos. As derrotas militar e moral do racismo assassino dos nazistas foram únicas na Alemanha. Isso me sensibilizou para todas as formas de discriminação. Porém, essa derrota foi também a base para a Declaração dos Direitos Humanos nas Nações Unidas em 1948.

A universalização dessas normas certamente contribuiu para a luta contra os autoritarismos em todas as partes do mundo, e nesse sentido também para os grandes avanços da democratização do Brasil depois dos militares. A conversão dos submissos e humildes, mas também dos coronéis, dos poderosos e dos aristocratas, em cidadãos segundo a Constituição de 1988, por vezes referida como “constituição cidadã”, assemelha-se um pouco à minha experiência como jovem “reeducado” na Zona Britânica. Os educadores e professores eram todos declaradamente antinazistas, embora suas biografias quase sempre apresentassem pontos críticos sobre os quais não queriam falar. Provavelmente, temos aqui outro paralelismo com o Brasil e outros países com regimes autoritários: pessoas que não foram explicitamente vítimas preferiram ficar caladas, pois, de uma maneira ou de outra, colaboraram com o regime anterior e se beneficiaram dele.

PolitiKa | Seu período de bolsista do programa americano Fulbright no Middlebury College, em Vermont, entre 1962 e 1963, certamente, foi uma experiência muito rica para um jovem universitário com pouco mais de vinte anos, apesar da dificuldade de um estudante alemão em compreender as rígidas e “ridículas” regras daquele tempo, conforme a sua recente carta para a dra. Laurie L. Patton, que assume agora, em julho de 2015, a presidência do Middlebury College. Esse foi um período muito conflituoso no mundo. Em abril de 1961 houve a tentativa de invasão da Baía dos Porcos em Cuba e em agosto desse mesmo ano o Muro de Berlim foi construído. Em 1962, morando em Middlebury, o senhor



Acompanhei atentamente os debates sobre o Concílio Vaticano II. Ele resultou na paz da Igreja Católica com a democracia liberal, a liberdade religiosa, a economia de mercado e os direitos humanos universais.”

acompanhou a crise dos mísseis que envolveu Cuba, União Soviética e Estados Unidos. Nessa época, nos Estados Unidos, ainda sobreviviam os efeitos do macarthismo e, como reflexo da Guerra Fria, preparavam-se os golpes militares na América Latina que teriam como marco histórico o Brasil em 1964. Como a experiência americana influenciou sua escolha pelos estudos latino-americanos? Em que momento o senhor compreendeu o papel dos Estados Unidos nos golpes militares na região e, posteriormente, na condução das políticas da América do Sul, em particular no desenvolvimento da economia dos países sul-americanos?

MANFRED NITSCH | Estudei em Vermont, na Nova Inglaterra, Estados Unidos, onde John F. Kennedy, de Boston, era um herói. Sua “New Frontier” e sua “Aliança para o Progresso”, seus “Corpos de Paz” e sua defesa da liberdade democrática de Berlim – “*Ich bin ein Berliner!*” [Eu sou um berlinense!] – eram, na época, as impressões mais importantes. Foi em primeiro lugar a Guerra do Vietnã que mudou a imagem dos Estados Unidos aos meus olhos como integrante da “geração de 1968”. Mas já em Middlebury, na ocasião da crise dos mísseis, eu havia sentido certo choque quando os amigos estudantes da minha “*fraternity house*” haviam-se entusiasmado com uma guerra contra os “ *fucking communists*”, sem saber o que significaria uma guerra.

Foram os cursos de economia em Middlebury e a estada posterior na Colômbia, com uma curta passagem pela Amazônia brasileira no outono de 1963, poucos meses antes do golpe de março de 1964, que me levaram aos estudos latino-americanos. Já quando estudava em Genebra, em 1960-

1961 – anos em que se deu a grande onda de descolonização, com muitos conflitos armados nos impérios coloniais, mas também a declaração da Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas –, eu havia decidido que queria me dedicar ao tema do desenvolvimento, tanto em meus estudos como em minha carreira profissional.

Até hoje, parece-me que o golpe de 1964 no Brasil foi, em primeiro lugar, uma consequência do que se apresentou internacionalmente como o “caos” do Governo Goulart, ou seja, dos conflitos sociais e políticos internos. Os interesses e atividades dos Estados Unidos estavam do lado dos militares e dos grupos que apoiaram o golpe, mas tenho dúvidas quanto a terem sido decisivos para seu êxito.

PolitiKa | Depois de iniciar seus estudos universitários em economia, pedagogia e línguas em 1959, e passar pela Espanha e pela Suíça, o senhor volta à Alemanha em 1961 para estudar na Universidade de Munique, onde permanece – com o ano acadêmico de 1962-1963 de intervalo nas Américas – até 1968. Em 1961-1962 o senhor acompanhou os preparativos e a abertura do Concílio Vaticano II (1962-1965), do papa João XXIII. Nesse período também passou pela Universidade de Munique e então liberal Joseph Ratzinger, como professor de teologia (1963-1966), que se tornaria o conservador papa Bento XVI. Ratzinger teve como pupilo o frei e teólogo brasileiro Leonardo Boff, que foi uma das grandes expressões da Teologia da Libertação na América Latina. O senhor concorda com a afirmação do professor Gerd-Rainer Horn, do Instituto de Estudos Políticos de Paris,

de que as sementes da Teologia da Libertação teriam sido produzidas justamente nesse final da década de 1960 na Europa, com contribuições importantes do espanhol Jon Sobrino e o do belga Joseph Comblin? Qual a influência da Igreja Católica nos rumos do processo de democratização no Brasil, lembrando seu protagonismo na construção do Partido dos Trabalhadores no final da década de 1970?

MANFRED NITSCH | Batizado como protestante luterano no Norte da Alemanha, formado sem muita piedade na família e, como já foi dito, “reeducado” por antifascistas sob a tutela dos britânicos, eu me vi em Munique, capital da Baviera no Sul católico da Alemanha, como se estivesse em outro país, no que se refere aos costumes da religiosidade popular e oficial. As procissões e outras manifestações da velha doutrina social da Igreja pareciam-me mais próximas do fascismo – como eu o havia experimentado pouco antes na Espanha de Francisco Franco durante um estágio de dois meses numa fábrica perto de Barcelona, em 1961. Depois, em Middlebury, eu havia encontrado reservas contra Kennedy. Ele era católico e, como tal, suspeito de inclinações “ultramontanas”, isto é, pró-Vaticano e até fascistas. Sensibilizado e curioso, acompanhei atentamente as discussões e os debates sobre o Concílio Vaticano II. Para mim, o famoso *aggiornamento* iniciado pelo papa João XXIII resultou na paz da Igreja Católica com a democracia liberal (abandono do *stato corporativo* de Mussolini e Franco como ideal), com a liberdade religiosa (abandono da união entre o Estado e a Igreja Católica e reconhecimento parcial de outras religiões e outras igrejas



Tenho sido confrontado com ambas as linhas do catolicismo latino-americano: a da direita, do tipo Opus Dei, e a dos representantes e defensores da Teologia da Libertação, condenados ao ostracismo teológico pelo Vaticano.”

cristãs), com a economia de mercado (abandono do corporativismo) e com os direitos humanos universais (abandono parcial da insistência em direitos naturais divinos acima dos direitos humanos).

Porém, essa visão era bastante eurocêntrica ou norte-atlântica, pois na América Latina a velha doutrina social, obsoleta, foi posta “na ordem do dia” com um *aggiornamento sui generis*, ou seja, a Teologia da Libertação. Não conheço bem os autores mencionados, mas durante toda minha vida profissional tenho sido confrontado com ambas as linhas do catolicismo latino-americano: a da direita, do tipo Opus Dei, com a defesa dos privilégios dos ricos e poderosos e, por parte dos pobres, o fatalismo de que tudo é assim porque “foi Deus quem quis”. Do outro lado, os representantes e defensores da Teologia da Libertação têm tido a tendência de falar em “luta” e em “nós” contra “eles”, usando um vocabulário marxista e muitas vezes louvando o modelo cubano, e por isso sendo perseguidos como “comunistas” em seus respectivos países e condenados ao ostracismo teológico pelo Vaticano. Porém, as comunidades de base e as pastorais em favor dos indígenas, da reforma agrária, da defesa da mulher e das crianças, além de outras iniciativas do clero local e regional, como também o espírito geral contra o autoritarismo e em favor dos direitos humanos e cívicos, levaram a uma aliança quase natural entre o sindicalismo secular internacional, cujo expoente foi Lula, e os movimentos sociais brasileiros, muitos dos quais operando sob o guarda-chuva da Igreja sem necessariamente serem fiéis católicos.

Betinho, com sua Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, destaca-se como uma figura importante para unir as forças progressistas sob a bandeira da cidadania, o que até hoje se manifesta em *slogans* com termos como “para todos”, “ninguém” ou “universal”. A sociedade como um todo deve lutar contra a fome, a pobreza e o racismo, a favor do bem-estar e da dignidade da pessoa. Para alguns, assim a esquerda firma a paz com o capitalismo, abandonando a “luta” que seria necessária, enquanto outros insistem em que essa luta deve e pode ser feita dentro dos marcos essencialmente liberais da Constituição de 1988.

PolitiKa | O senhor abre o capítulo “Capitalismo tropical versus cidadania” – do livro *O Brasil não é mais aquele: mudanças sociais após a democratização*, organizado por Maria Angela D’Incao em 2001 – afirmando que em torno daquele período, “próximo aos governos de Fernando Henrique Cardoso, o modelo coletivo normativo das camadas populares e o discurso oficial governamental transformaram-se de um capitalismo autoritário tropical para uma visão moderna de cidadania e democracia, com suas múltiplas dimensões: econômicas, sociais e políticas”. Haviam-se passado quinze anos da eleição de Tancredo Neves e José Sarney. O senhor acredita que o processo de democratização no Brasil já estava consolidado? Como esses avanços econômicos, sociais e políticos eram compreendidos a partir de uma visão dos observadores europeus, em particular dos alemães?

MANFRED NITSCH | Em última análise, com as presidências de FHC e de Lula, ambos com grande reputação e prestígio internacional já antes de assumir seus altos

cargos, o Brasil passa a ser considerado um país com uma democracia consolidada. As turbulências de 2013 e 2014 e os graves escândalos de corrupção têm sido percebidos e comentados, mas – em comparação com as outras nações da América Latina e do mundo – o Brasil ainda é bem estimado e respeitado. Os poucos cartazes chamando a intervenção dos militares nas recentes manifestações foram registrados e interpretados como expressões da liberdade de opinião, mas a reivindicação, em si mesma, não foi levada a sério pelos comentaristas.

PolitiKa | No mesmo artigo, o senhor identifica que, apesar desses avanços já alcançados pelo estabelecimento do processo democrático que se seguiu ao período ditatorial militar instaurado em 1964 e que durou até 1985, “o velho elitismo não estava morto. Ainda sobrevivia o *ancien régime* subcutâneo de direita, no sentido do clientelismo, voto de cabresto, panelinhas, favoritismo, jeitinho, coronelismo etc. tantas vezes analisado, criticado e aparentemente banido, mas de fato nunca totalmente superado e vencido pela esquerda e pelos liberais esclarecidos”. Em 2003 o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) perde as eleições para o Partido dos Trabalhadores (PT). Na sua avaliação, nesse novo período de quinze anos, com o PT dirigindo o país, a construção da democracia conseguiu superar em alguma medida as principais características do que o senhor qualificou de “*ancien régime*” subcutâneo de direita?

MANFRED NITSCH | Ainda há, certamente, restos do *ancien régime*, mas tenho a impressão de que, em termos de direitos humanos, o Brasil avançou durante a liderança

do PT. Até a forma pela qual a corrupção é tratada pode ser vista como avanço da justiça e da cidadania, pois uma manifestação típica do velho corporativismo foi, e ainda é, a impunidade.

PolitiKa | Voltando um pouco à questão das doutrinas sociais religiosas e de sua relação com o atual processo de democratização do Brasil. No seu artigo “Deus é brasileiro? Reflexões atuais sobre cinquenta anos de encontros com o Brasil – e com diversas doutrinas sociais religiosas”, publicado em 2013, o senhor comenta que, em razão da profunda religiosidade popular, a lacuna na superestrutura religiosa católica abre caminho para um marianismo carismático, para outras religiões, tais como igrejas cristãs protestantes estabelecidas, pentecostais e evangélicas, entre outras. Um fato marcante na atual política brasileira é o forte crescimento das tendências denominadas evangélicas, em particular as de cunho pentecostal. Sua influência pode ser observada na definição dos resultados das eleições em todos os níveis, na determinação da agenda da construção do Estado e no comportamento dos cidadãos. Temas como aborto, orientação sexual e, mesmo no desenvolvimento científico, estudos de células tronco são discutidos à luz de certa “religiosidade”. Esse fenômeno não é exclusivo do Brasil no contexto da América Latina. Em sua opinião, existe a possibilidade de a região caminhar para uma política que tende a depender de uma espécie de “fundamentalismo reacionário”?

MANFRED NITSCH | É surpreendente para um luterano alemão, formado num meio liberal, sempre mais do lado do iluminismo secular que dos católicos, que “protestante” e “evangélico” possam ser palavras próximas a um “fundamentalismo reacionário”. Minha explicação é

pan-americana: aos Estados Unidos da América, os *pilgrim fathers* já haviam levado um fundamentalismo evangélico e um destino para encontrar uma terra prometida e construir um Novo Mundo fora das intrigas e dos conflitos da velha Europa. Um pouco isolados e fiéis às palavras da Bíblia, tornaram-se fundamentalistas, mas de um fundamentalismo muito diferente do católico, porque assimilou uma característica importante da doutrina do reformador suíço Calvino: a defesa do mercado liberal e do enriquecimento – sempre dentro de uma rígida moral de honestidade.

A entrada na América Latina reflete as lacunas do catolicismo: tanto a direita como a esquerda católica têm problemas fundamentais com o liberalismo. Até o papa Francisco escreve: “Essa economia mata”, na sua Carta Apostólica recente. Ele não fala de excessos, mas da economia liberal globalmente dominante. Em contraste, os evangélicos amiúde defendem um calvinismo popular, se não às vezes vulgar, pois o fiel que paga mais para a igreja chega mais certamente ao paraíso, prometendo a bênção divina para o progresso econômico e social. Denunciada como “teologia da prosperidade”, esse tipo de religião corresponde aos anseios das pessoas e à vida cotidiana no *shopping*, na escola, nas empresas e nas administrações públicas. Porém, na esfera política e nos movimentos sociais, evangélicos são geralmente mais conservadores que os católicos, indo de encontro aos princípios da igualdade cidadã, aos direitos da mulher, à liberdade religiosa e à luta contra a discriminação de homossexuais e de outras minorias.

Outra lacuna deixada pela Igreja Católica pode ser vista na dificuldade do clero com a religiosidade popular tradicional.

As duas alas do catolicismo têm problemas no *aggiornamento* dos cultos de santos, das cerimônias, das festas eclesiais e familiares e dos discursos para criar uma comunidade de fiéis, se as crenças das pessoas divergem tanto. Ao contrário, os evangélicos e pentecostais, como “novos”, sem tradições divergentes em suas localidades e comunidades, podem oferecer tanto uma visão moderna da economia e da política liberal como uma mais homogênea comunidade de fiéis, com fortes crenças comuns. Por fim, vale enfatizar que no Brasil a maior tendência nas normas vigentes é provavelmente o secularismo. Em meu artigo “Deus é brasileiro?”, defendo a tese de que o Brasil é o país mais avançado no processo de assumir e aceitar, no seu superego coletivo (quase “Deus”), os direitos humanos e as outras normas universais das Nações Unidas.

Nesse contexto, quero complementar minha resposta à sua primeira pergunta sobre como deixamos para trás a ditadura de Hitler e reconstruímos a democracia, fazendo uma reflexão sobre a esfera religiosa. Desde os primórdios, a ordem política e econômica liberal da República Federal da Alemanha, a “economia social de mercado” da Alemanha Ocidental, foi abençoada por ambas as igrejas com muita ênfase. Havia um profundo sentimento de vergonha, tanto na Igreja Católica, com seu viés em favor do fascismo, como nas igrejas protestantes, onde havia uma ala significativa a favor de apoiar Hitler como um salvador da pátria. O tradicional antijudaísmo cristão de ambas as igrejas havia sido uma importante semente para o bárbaro antisemitismo assassino dos nazis.

No lado da política constitucional, a União Demócrata Cristã (CDU),



No catolicismo latino-americano falta uma dose de calvinismo para competir com os evangélicos, mas também para apoiar, legitimar e até abençoar o anseio das camadas mais baixas de sair da pobreza e não ser, como pobres, objeto de caridade.”

de Konrad Adenauer, assumiu então a hegemonia durante a maior parte da vida política na Alemanha – do pós-guerra até hoje, com Angela Merkel. Também a “economia social de mercado” – em nível nacional, como a ordem fundamentalmente liberal, e em nível do “mundo ocidental” e do globo – recebeu a bênção, explícita ou implícita, não apenas dos protestantes, constantemente ao lado do calvinismo, mas também da Igreja Católica.

Por isso fico muito irritado quando na América Latina a ordem liberal, tanto político-constitucional como econômico-social, é tantas vezes atacada como “neoliberal” não somente pela esquerda mas também pelas autoridades católicas, quer sejam defensoras dos privilegiados, segundo a velha doutrina social da Igreja, quer sejam defensoras dos “pobres”.

A denúncia de que a ordem formalmente estabelecida e vivida é “desumana”, ou é uma ordem “que mata”, deixa moralmente indefesas as autoridades policiais, judiciais, políticas e administrativas que defendem essa ordem; por isso elas ficam abertas à corrupção e à violência.

No catolicismo latino-americano falta uma dose de calvinismo para competir com os evangélicos, mas também para apoiar, legitimar e até abençoar o anseio das camadas mais baixas de sair da pobreza e não ser, como “pobres”, objeto de caridade e de atenção especial, como ovelhas seguidoras de “pastores”.

PolitiKa | Em recente artigo para o Sebrae, “Garantias de crédito para micro e pequenas empresas: experiências com sistemas entre autoajuda, fomento público e parcerias público-privadas”, o senhor estabelece o que chama de “triângulo básico entre financiador, devedor e garantidor”. A ideia básica é que nas sociedades

humanas sempre existiu o crédito e a obrigação, ou a dívida entre as pessoas. E também que possivelmente sempre existiu um terceiro que desse fiança ou garantias de que o credor ou o financiador seria protegido do risco de perder seu dinheiro caso o devedor não pudesse ou não quisesse pagar. Em maio de 2015, o Brasil recebeu Muhammad Yunus para diversas rodadas de conferências, principalmente em universidades. Ele recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 2006 por sua luta contra a pobreza em Bangladesh através da concessão de microcrédito para a população pobre, com a criação do Grameen Bank. Ele afirmou que o banco empresta quase R\$ 5 bilhões por ano e, atualmente, tem cerca de 8 milhões de clientes, dos quais 97% são mulheres. O senhor acredita que a opção proposta por Yunus pode servir como um instrumento de consolidação democrática no Brasil – que tem uma das piores distribuições de renda do planeta, segundo o índice de Gini – ou serve apenas para reforçar as políticas de mitigação da pobreza?

MANFRED NITSCH | Yunus é uma pessoa incrível e um grande advogado das microfinanças. O Prêmio Nobel da Paz (não da Economia!) para ele e seu Grameen Bank é bem justificado. No mundo moderno, o acesso ao sistema financeiro formal ainda não é “normal” para todas as pessoas do mundo, mas deveria ser. Porém, tradicionalmente, existem barreiras, tanto de ordem mental e cultural quanto de custos, que inibem o uso de serviços financeiros. Com a digitalização nas últimas décadas, os custos desse tipo de negócio caíram tão drasticamente, que me parece que boa parte do “barulho” em torno das microfinanças deve-se aos progressos tecnológicos. O conceito do Grameen Bank, de Yunus, foi inovador em três aspectos. Primeiro:



Existe um bom capitalismo. São os excessos e as deficiências da economia de mercado que inibem um resultado melhor. O dinheiro é algo (sim)bólico que se converte em (dia)bólico quando não é bem regulado e bem monitorado.”

confiança mútua – nas pessoas pobres como clientes honestos e no banco como administrador de poupança e prestador confiável, quando se precisar de crédito uma próxima vez. Segundo: mulheres como clientes individuais e como membros de grupos, fora de seu contexto familiar, mas em consonância com a família e a comunidade – uma questão bem difícil num meio islâmico e além. Terceiro: o crédito como negócio e não como beneficência ou usura, ou seja, com condições confiáveis que cubram os custos e incluam certa rentabilidade do capital aplicado.

Assim, em grande medida, o microcrédito formal não tem sido uma fonte de capital adicional, mas tem substituído o agiota informal mais ou menos usurário para o financiamento do consumo ou o investimento. Seu papel para iniciar novos negócios ou investimentos adicionais não deve ser exagerado. Se alguma “mitigação da pobreza” puder ser alcançada assim, já será um avanço importante. Seja muito alto ou baixo, o custo do crédito sempre ocupa um lugar bastante modesto numa conta de custos e benefícios de pessoas de qualquer nível social. Acesso é importante, mas, como na introdução de infraestrutura de caminhos vicinais, eletricidade ou água, o acesso ao sistema financeiro não é uma panaceia para superar a pobreza, mas justamente uma dimensão entre outras.

Yunus é também um gênio das relações públicas. Quando seu conceito básico perdeu originalidade, porque o enfoque comercial para as microfinanças tornou-se opinião dominante, ele começou a propagar os “negócios sociais”, ou seja, uma forma de empresa ou associação um pouco como as OSIP’s no Brasil: rentabilidade como empresa, mas sem maximização, e altruísmo como ONG, mas sem doações. Penso que há um nicho para

isso, mas para mitigar a pobreza, ou até superar a má distribuição da renda nacional ou global, não se tem o apelo maciço que viria de impactos macroeconômicos. Convince-me mais o enfoque do Sebrae, isto é, a visão de empresários honestos e ecologicamente responsáveis, justos com seus trabalhadores, parceiros e cumpridores da lei. Registro único, bancarização e apoio técnico para inovações são instrumentos típicos desse enfoque.

Altruísmo e engajamento social são sempre bem-vindos, mas para a grande massa de empresas e pessoas basta cumprir as normas éticas vigentes, dando espaço para ganhar dinheiro e fazer a empresa avançar, ajudando os desprivilegiados a saírem da pobreza e se converterem em cidadãos políticos e econômicos.

PolitiKa | Na sua agenda de trabalho sobre o Brasil há uma clara preocupação com a questão do desenvolvimento sustentável em seus três pilares: econômico, social e ambiental. Seus artigos sobre a Amazônia, sua contribuição para a participação do Sebrae na “Rio + 20” e as discussões sobre a matriz energética – particularmente a política brasileira para a produção do etanol – são reveladores de sua preocupação com o que poderíamos chamar de “questão ecológica”. Em recente publicação, com versão para o inglês intitulada “The good society without growth”, o professor Reinhard Loske, ex-deputado do Partido Verde alemão, questiona a necessidade de as sociedades terem o crescimento econômico como paradigma. Ele vai adiante e pergunta: “Por que o crescimento verde não é suficiente?”, alegando que mesmo o crescimento sustentável não será suficiente, quando se projeta uma população mundial de 9 bilhões de pessoas em 2050. Como o senhor enxerga o desenvolvimento de uma sociedade democrática no Brasil,

onde parece ser necessária uma mudança nos processos produtivos e nos padrões de consumo, sem que as camadas menos favorecidas sejam as mais penalizadas por uma opção próxima à que Loske propõe?

MANFRED NITSCH | O Produto Interno Bruto (PIB) é uma adição do valor monetário líquido de todas as compras e vendas, consumo, investimento, exportações e importações, e dos pagamentos de impostos e contribuições ao Estado numa certa região. Com o progresso técnico, a gama de produtos e preços muda sempre. Nas últimas décadas, ou até nos últimos séculos, tem aumentado imensamente a produtividade do trabalho humano e, conseqüentemente, a renda *per capita* no mundo inteiro. Esse crescimento, sem dúvida, baseou-se na exploração dos recursos naturais e na poluição da atmosfera e dos oceanos. Dado que a criatividade do *Homo sapiens* não vai desaparecer e tampouco a moeda, também no futuro teremos algo como o PIB *per capita*, e se esta soma irá crescer ou diminuir, em termos nominais ou reais, vai depender, entre outros aspectos, da forma como os serviços ambientais vão ser monetizados. A reivindicação de os mercados monetários passarem a trabalhar com preços ecologicamente corretos pode se viabilizar, com valores mais altos para bens e serviços hoje subapreciados. Essa condição nos levaria a um crescimento “belamente” verde. Reinhard Loske trata muito bem o crescimento sujo, do tipo *business as usual*. Certamente, todos deveríamos viver com menos poluição e desperdícios – e, neste sentido, com menos PIB. O discurso de que os menos favorecidos seriam penalizados com a introdução de

instrumentos econômicos de “esverdeamento” parece-me um discurso dos privilegiados que não querem pôr em risco sua piscina e seu carro particular.

Um olhar crítico sobre os processos produtivos e os padrões de consumo precisa ocorrer sempre, tanto do ponto de vista ecológico como do social. Nossos primeiros estudos sobre o etanol como combustível datam da década de 1980, e até hoje vale a regra de que calorias em forma de comestíveis sempre são mais nobres e monetariamente mais caras do que na forma de combustíveis. Com exceção de curtas flutuações extraordinárias dos preços internacionais do petróleo e do açúcar, sempre foi mais econômico exportar açúcar e importar petróleo ou gasolina do que usar o suco da cana para etanol como combustível. O subsídio para o setor sucroalcooleiro e para os donos de carros individuais foi e ainda é pago pelos consumidores e pelos pagadores de impostos brasileiros.

Na Amazônia, participei de parte do Programa Piloto do Grupo dos 7 para a Conservação da Floresta Tropical no Brasil (PPG7) como membro do Grupo Assessor Internacional (IAG). Foi quase impossível superar a doutrina sempre e ainda hoje colonial da “fronteira”, além da qual haveria “riquezas enormes” a serem conquistadas por bandeirantes por via do desmatamento e da colonização. A Constituição de 1988 define a floresta tropical como “patrimônio nacional”, mas não inibe sua destruição nem a conversão de sua terra em pastagem ou plantação. Com as recentes secas e outras extravagâncias do clima, difunde-se agora um pouco mais o conhecimento sobre o valor extraordinário dos serviços

ambientais das florestas amazônicas e atlânticas e os altíssimos riscos para toda a América do Sul e além, se o desmatamento não terminar – porém, a cultura exaustiva continua. São lentas e complicadas as iniciativas internacionais de monetizar e pagar por esses serviços, como a Reduction of Emissions from Deforestation and the Degradation of Forests (REDD) e os mercados de carbono.

Sou pessimista com relação à preservação sem uma virada corajosa da política ambiental e agropecuário-florestal do governo federal e também dos governos estaduais e municipais da região amazônica. As ONGs ambientalistas e indígenas fazem um bom trabalho, mas o *slogan* das campanhas contra a “internacionalização da Amazônia” torna difícil o apoio internacional e também atrapalha o esclarecimento dos aspectos verdadeiramente internacionais e globais das funções climáticas que as florestas tropicais brasileiras têm para o planeta.

PolitiKa | Para finalizar, três questões fáceis de formular: Existe “bom capitalismo” e “mau capitalismo”? O dinheiro é um fenômeno diabólico? Deus é brasileiro?

MANFRED NITSCH | Primeiro: sim, existe um bom capitalismo. São os excessos e as deficiências reparáveis da economia de mercado (“mau capitalismo”) que inibem um resultado melhor. Economia “paradisíaca” não existe. Segundo: o dinheiro é algo sim(bólico) que se converte em dia(bólico) quando não é bem regulado e bem monitorado. Demonizar a economia monetária, como tal, significa permitir corrupção e violência contra os representantes das ordens liberais. Terceiro: claro que sim! ■

www.tvjoaomangabeira.org.br

ACESSE A TV WEB

ACOMPANHE EM TEMPO REAL

- .Escola de Formação Miguel Arraes
- .Centro de Memória Socialista
- .Cursos
- .Seminários
- .Oficinas
- .Eventos
- .Congressos
- .Debates





**“Quando a gente tem referências na História,
com certeza a gente tem um futuro.”**

EDUARDO CAMPOS
Criação do Fórum de Transportes
Recife, 2008

**“Não nos limitamos a cultuar os nossos
antepassados, mas tentamos levar adiante a
chama imortal que os animava.”**

ARIANO SUASSUNA
Posse na Academia Brasileira de Letras
Rio de Janeiro, 1990



**“Guardamos do passado aquilo que nos ajuda
a ampliar nossas perspectivas, todas elas
projetadas no futuro.”**

MIGUEL ARRAES
Posse no Governo do Estado de Pernambuco
Recife, 1963



WWW.MEMORIASOCIALISTA.COM.BR

**SEJA BEM-VINDO AO ESPAÇO COM MAIS DE 12 MIL DOCUMENTOS HISTÓRICOS DO PARTIDO
SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB), QUE MANTÉM VIVA A LUTA PELO SOCIALISMO DEMOCRÁTICO.**