



N° 4, abril 2014

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Cidadania como consumo: novas clivagens da cidadania estratificada no Brasil¹

PONTO DE VISTA, Nº 4, abril 2014
ISSN 1983-733X.

Carlos Henrique V. Santana²

Introdução

A trajetória de desenvolvimento econômico brasileiro dos últimos 20 anos tem apresentado desdobramentos ambíguos sobre o comportamento dos atores políticos e sociais. Desde 1994, quando o Brasil adotou uma política de estabilização inflacionária, foi possível observar um padrão caracterizado pelo aumento das capacidades fiscais do estado nacional que projetou a carga tributária para 35% do PIB. O grosso desse montante foi capturado pela administração central do Estado nacional, voltado para satisfazer a necessidade de financiamento da dívida pública, que cresceu de forma exponencial em decorrência do modelo de política monetária apoiada em elevadas taxas de juros.

Até o início dos anos 2000, o baixo investimento público e privado congelou as oportunidades de crescimento econômico e mobilidade de renda. As esferas subnacionais que são, por definição, as

¹ Agradeço aos comentários e críticas de Arnaldo Lanzara, Charles Pessanha, Cláudio André de Souza, Daniela Kabengele e Jaqueline Lé às versões anteriores do presente artigo.

² Dr. Ciência Política IESP/UERJ, prof. da FITS e pesquisador do INCT/PPED

maiores provedoras de serviços públicos para cidadania foram exauridas de suas possibilidades de investimento ao longo da implementação das políticas de restrição fiscal. A privatização dos bancos públicos estaduais, a adoção da lei de responsabilidade fiscal, privatização das empresas estatais de distribuição de energia, proibição de empréstimos dos bancos públicos aos estados e municípios, entre outras medidas, contribuíram para o esgotamento da capacidade de investimento das esferas subnacionais. No entanto, o baixo dinamismo da economia brasileira até 2003 não pressionou de forma significativa os serviços públicos disponíveis nas cidades brasileiras. A renda se manteve altamente concentrada, o desemprego elevado e os poderes públicos central e subnacionais não investiram em decorrência de elevados superávits primários.

A partir de 2003, houve uma mudança no padrão distributivo, do investimento e do emprego da sociedade brasileira que produziu um enorme impacto na capacidade de provimento de serviços públicos. O governo central adotou uma série de políticas fiscais e creditícias de estímulo ao consumo que garantiram um ciclo de investimento contínuo e patamares de desemprego reduzidos. As políticas distributivas apoiadas na valorização real do salário mínimo (e seus impactos sobre a previdência rural), ampliação de programas de transferência de renda (como o bolsa família), e a expansão de modalidades de crédito subsidiado injetaram enorme liquidez na economia, ampliando o mercado de consumo de massas e produzindo uma desconcentração da renda atestada pelos indicadores de Gini.

Embora seja equivocado falar em nova classe média, como querem alguns autores³, é perceptível a emergência de novos estratos sociais renda no Brasil que trouxeram consigo maiores expectativas de acesso a bens e serviços que os poderes públicos não se prepararam para prover. O grau de exclusão de bens e serviços básicos para cidadania no Brasil sempre foi muito elevado, em paralelo com patamares históricos de desigualdade de renda. Não se trata de dizer que a mobilidade de renda tenha sido a causa exclusiva das novas expectativas de bens e serviços que o poder público deveria prover. Mas este artigo vai avaliar como as expectativas de reconhecimento e status a partir da inserção numa sociedade de consumo estimularam demandas que não seriam compreensíveis se não houvesse uma mobilidade crescente da renda.

³ O debate conceitual sobre a “nova classe média” tem produzido ampla controvérsia na literatura: Marcelo Neri; *A Nova Classe Média*, Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010; Marcio Pochmann; *Nova classe média? o trabalho na base da pirâmide social brasileira*, SP: Boitempo, 2012; Jessé Souza et alii, *Os batalhadores Brasileiros: Nova classe média ou nova classe trabalhadora*, BH: UFMG, 2010; Dawid Danilo Bartelt (org.) *A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013

Em certa medida, essa discussão se coaduna com as antinomias da emergência do cidadão como consumidor, em que a expansão da acumulação privada ocorre com a ratificação e em decorrência de territórios de exceção.⁴ Embora o Brasil nunca tenha experimentado um modelo de *welfare state* pleno e tenha se caracterizado por um padrão de cidadania regulada por padrões de acesso a direitos determinados pela estratificação ocupacional⁵, a constituição de 1988 parecia ter criado as condições normativas para o estabelecimento de direitos sociais substantivos universais, que indicavam ser prenúncio de um modelo de cidadania mais isonômica. A criação de um sistema público nacional de saúde universal (SUS) e da previdência rural incorporou contingentes populacionais expressivos da sociedade brasileira na esfera dos direitos sociais sem condicionalidades ocupacionais, como ocorrera cinquenta anos antes com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). No entanto, como será observado, essa agenda promissora foi aos poucos desmontada ao longo dos anos 1990 por políticas econômicas orientadas pela privatização e restrição fiscal do orçamento público, voltada para satisfazer as necessidades de financiamento da dívida. Essa trajetória resultou no subfinanciamento das políticas públicas e a incapacidade crônica das diversas esferas de poder de satisfazerem as necessidades de provisão de bens e serviços fundamentais. Paralelamente, esse cenário criou as condições para que segmentos de renda média da sociedade procurassem saídas de mercado para satisfazer as necessidades por educação, saúde, segurança, transporte, previdência e outros.

As políticas de Estado neoliberais esgotam a capacidade fiscal deste de prover bens e serviços que poderiam garantir a superação da cidadania estratificada. Como consequência, o crescimento exponencial de empresas privadas, orientadas para provisão desses serviços essenciais, é uma indicação de um novo padrão de estratificação do acesso à cidadania que foi amplamente aceito por setores de renda média da sociedade, até porque serviu também para reafirmar sua diferenciação e o status social. Atualmente, conglomerados educacionais privados possuem redes de escolas e faculdades espalhadas por todo o país e respondem por 16,5% das matrículas no ensino básico e por 87% das matrículas dos estudantes no ensino superior, com precária garantia de qualidade pelos órgãos regulatórios governamentais; planos de saúde privados se tornaram gigantes comerciais que controlam mais da metade das despesas de serviços de saúde, boa parte deles, atualmente, sob controle de fundos de investimento estrangeiros; fundos de pensão privados se tornaram atores-chave na oferta de previdência complementar para segmentos de renda média e são também

⁴ Wolfgang Streeck; Citizens as Customers – Considerations on the New Politics of Consumption, *New Left Review*, 76, July-August, 2012; Aihwa Ong; *Neoliberalism as Exception – mutations in citizenship and sovereignty*, Duke University Press, 2006

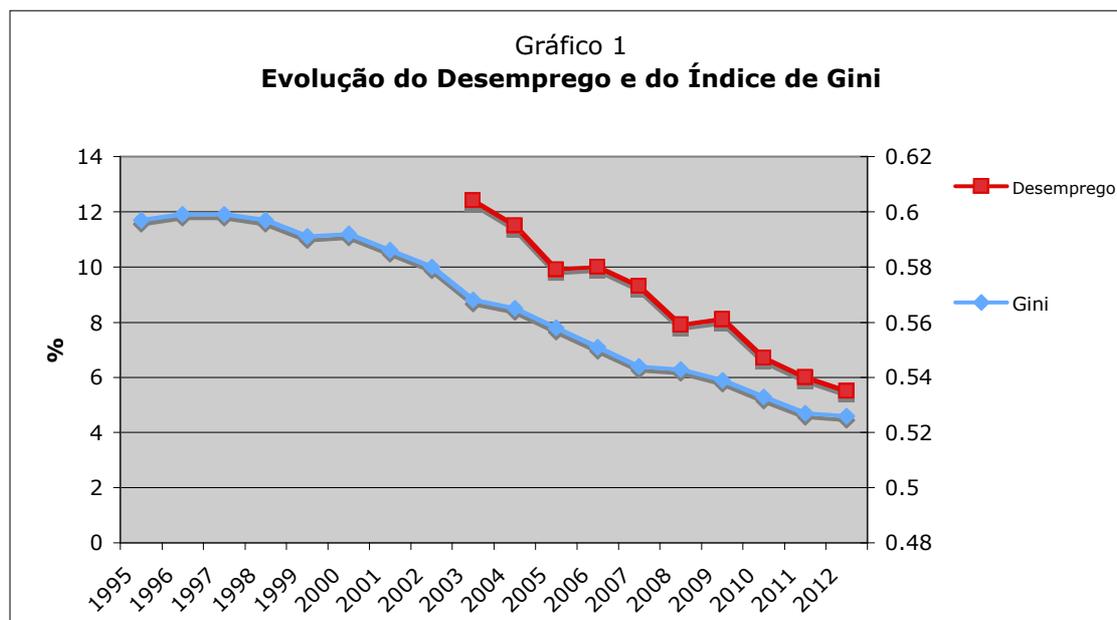
⁵ Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979

jogadores cruciais no mercado de ações, respondendo por um fundo de poupança privada de 19% do PIB; as vendas de veículos privados no Brasil, com subsídios e incentivos fiscais governamentais, nunca foram tão elevadas e em franco contraste com a ausência de recursos e políticas para o transporte coletivo; a violência urbana delimitada por aspectos espaciais, raciais e etários encerra na sua dimensão mais dramática – a segurança - a estratificação de renda do acesso e bens e serviços que deveriam ser públicos.

Essa trajetória ambivalente de expansão de bens e serviços de cidadania se coaduna com um novo modelo de desenvolvimento centrado no Estado, mas que não retroagiu em relação às reformas orientadas para o mercado que caracterizaram os anos 1990. Esse modelo que emergiu nos anos 2000 na América Latina assumiu uma posição intermediária entre o modelo neoliberal ortodoxo que lhe antecedeu e as ambições do universalismo igualitário de direitos que caracterizou o *welfare* europeu do pós-guerra. Esse modelo intermediário, no qual o Brasil se inclui, tem sido denominado de neoliberalismo imbricado (*embedded neoliberalism*) e se caracteriza pela retomada do Estado como promotor da produção econômica por meio de intervenções ativas pelo lado da oferta, incluindo promoção das exportações, expansão do crédito e emprego, sem romper com os compromissos de abertura comercial e na conta de capital.⁶ Nesse aspecto, a expansão da classe média ganhou funcionalidade num contexto de ampliação estratificada de bens e serviços em paralelo com o esgotamento fiscal do Estado. A noção fundamental de direitos que deveria articular as relações e normas para políticas públicas foi substituída pela capacidade de consumo. Nesse aspecto a melhor política pública é enquadrada como aquela que garante transferências públicas mínimas aos grupos de baixa renda como meio para aumentar o seu poder de consumo sem desestimular o trabalho. Essas políticas também não devem sobrecarregar os empregadores ou descontrolar o déficit público. Dessa forma, as políticas sociais não contemplam mais uma agenda normativa dos direitos, mas sim as demandas funcionais do bom desempenho macroeconômico, à medida que as políticas de combate à pobreza ocorrem por meio de instrumentos de crédito e transferências voltados para ampliação do mercado nacional e à redução da vulnerabilidade nacional às crises internacionais.⁷

⁶ Kurtz, Marcus e Sarah Brooks; Embedding Neoliberal Reform Latin America, *World Politics*, 60, January, 2008, 231–80; Cornel Ban; Brazil's Liberal Neo-Developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 2012, pp 1-34

⁷ Sonia Fleury; Do *welfare* ao *warfare* state, *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 65, fevereiro 2013



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE (elaboração própria)

Os temas cruciais das demandas sociais dos protestos de rua de meados de 2013 identificaram problemas com transporte público, corrupção, saúde, educação, segurança, e despesas com os jogos da copa do mundo.⁸ No entanto, a percepção da sociedade sobre tais problemas e suas causas não é uniforme e tem dependido do enquadramento que as organizações como a imprensa e instituições políticas têm dado a elas. Nesse sentido, a leitura sobre o significado dos protestos ainda é um tema sob disputa entre os diversos grupos de interesse que procuram usa-los para justificar suas agendas políticas de reformas. Nesse artigo, vou relacionar as principais demandas que emergiram durante os protestos de junho com o retorno de padrão estratificado de acesso a bens e serviços públicos que tem caracterizado a cidadania como consumo no modelo atual de crescimento brasileiro.

Capacidade fiscal do poder público e seus problemas

O sucesso das políticas públicas depende crucialmente de três eixos complementares: a capacidade de arrecadação tributária governamental, prioridades das despesas, e meios burocráticos eficazes para fazê-lo. Em geral, a literatura que questiona a capacidade gerencial do poder público de oferecer os serviços e bens indispensáveis para vida coletiva não enfatiza quais são as prioridades orçamentárias e os instrumentos tributários dos governos. É nessa dimensão da discussão que

⁸ Pesquisa Ibope realizada com 2002 manifestantes nas regiões metropolitanas das oito maiores capitais brasileiras, no dia 27 de junho, mostrou que esses eram os principais temas de reivindicação.

podem residir as barreiras cruciais às políticas públicas que a sociedade passou a exigir num contexto de mobilidade de renda.

No âmbito da arrecadação, é preciso reconhecer que o sistema tributário brasileiro é ambivalente. Empresas e grandes fortunas privadas possuem capacidade de recorrerem a instrumentos que os permitem negligenciar regras de pagamento de impostos que incidem sobre todos os demais contribuintes. É o que se chama na literatura de ocultação de bens, elisão e/ou evasão fiscal, empregados pelos afortunados para evitar a tributação estatal sobre seu patrimônio. Os mecanismos incluem brechas na legalidade formal em que leis especiais exoneram as classes abastadas da contribuição; planejamento tributário decorrente da desregulamentação dos fluxos internacionais e consolidação de paraísos fiscais; e, finalmente, mecanismos técnicos que impedem ou dificultam a cobrança dos créditos tributários, por meio da blindagem patrimonial dos devedores e de recursos judiciais postergadores. É importante salientar, como é possível depreender da descrição acima, que embora a carga tributária brasileira tenha alcançado 35% do PIB, essa contribuição não incide isonomicamente sobre todos os indivíduos e grupos da sociedade. O sistema tributário é regressivo, ou seja, os meios legais e ilegais de evasão disponíveis às grandes fortunas permitem que esses grupos paguem proporcionalmente menos impostos. Um dos aspectos perversos dessa lógica tem sido o padrão de correção da tabela do Imposto de Renda. Entre 1996 e 2001 a tabela do IR foi congelada e, desde então, todos os demais reajustes foram feitos abaixo da inflação, o que gerou uma defasagem de 66%. Enquanto os lucros de dividendos acima de R\$ 60 mil estão isentos de IR desde 1995, o congelamento da tabela implicou numa redução do piso de isenção do Imposto, que era 6,6 salários mínimos e hoje é de 2,5 salários mínimos. Isso significa que o imposto passou a incidir mais sobre as faixas mais baixas de renda assalariada.⁹

Entre os mecanismos legais de renúncia e benefícios fiscais pode-se destacar o juro sobre capital próprio (JCP). Tal mecanismo permite que as empresas paguem a seus sócios juros sobre o capital investido, forjando uma despesa fictícia na pessoa jurídica que reduz o lucro tributável de Imposto de Renda e da contribuição social sobre o lucro em 34%. O acionista que recebe o JCP é privilegiado ao ser tributado com uma alíquota única de 15% do IR retido na fonte, o que não leva o rendimento à incidência da tabela progressiva de até 27,5%. Recentemente, a maior empresa privada brasileira e uma das maiores mineradoras do mundo, a Vale, aderiu a um programa do governo federal de parcelamento de dívidas tributárias que resultou numa redução do débito em R\$

⁹ Bianca Pinto Lima e Mário Braga, “Nova tabela do IR aumenta cobrança de impostos sobre salários”, *Estado de S. Paulo*, 25 de Dezembro 2013

24 bilhões. São impostos sobre o lucro das filiais da empresa no exterior cujo pagamento foi postergado por meio de ações judiciais e que agora serão pagos ao longo de 14 anos, com uma grande dedução.¹⁰

Diariamente é possível ler nos principais jornais que o Brasil é o campeão dos impostos e que isso impede a realização de investimentos e a geração de empregos. Mas há pouca notícia sobre o total da dívida que o governo federal tem direito a receber de grandes empresas e fortunas privadas. Até dezembro de 2012, a dívida ativa da União somava R\$ 1,14 trilhão. Os grandes devedores sonham deliberadamente, confiando que o trâmite para execução da dívida no judiciário pode ser postergado e que, quando isso não for mais possível, seu pagamento poderá ser feito de forma parcelada e com abatimento do valor. Esse cenário também se reproduz nas esferas subnacionais. As prefeituras de todas as capitais brasileiras possuem, em média, crédito de dívidas ativas para receber que ultrapassam mais de 100% da receita orçamentária. As grandes capitais poderiam resolver diversos problemas de infraestrutura urbana e serviços públicos se cobrassem essa dívida e recebessem esses recursos. Salvador, por exemplo, possui crédito de dívida equivalente a 323% do orçamento, Rio de Janeiro 181%, São Paulo 148% e Recife 156%. Caso a União e as esferas subnacionais programassem a cobrança da dívida num prazo de dez anos, a União poderia receber valores anuais de R\$ 114 bilhões, e os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul recolheriam R\$ 22,6 bilhões, R\$ 5 bilhões, R\$ 3 bilhões anuais, respectivamente. Enfim, o montante de recursos não é pequeno e poderia ter um impacto significativo na capacidade de investimento do poder público e promover justiça tributária.¹¹

Ao lado da sonegação tributária, os municípios têm poucos instrumentos para alcançar autonomia tributária e depender menos dos repasses do governo federal.¹² As cidades sofrem com o aspecto regressivo da estrutura tributária, quando se verifica que a participação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) decresceu de forma expressiva como participação do bolo tributário. Segundo a pesquisa organizada pelo economista da IBRE/FGV, José Roberto Afonso, em 2012 foram arrecadados quase R\$ 20 bilhões de IPTU, uma média de R\$ 101,5 per capita, ou 1,2% da carga tributária do Brasil. Como o IPTU incide proporcionalmente sobre o valor da propriedade imobiliária, ele possui um caráter fortemente distributivo, porque atinge uma das principais formas de renda especulativa. Em termos comparados, em 1970 o IPTU representava 0,29% do PIB,

¹⁰ Pedro Soares (2013) Vale adere ao Refis e reduz dívida com o fisco em R\$ 24 bi, *Folha de S. Paulo*, 28 de Novembro

¹¹ Odilon Guedes. Para atender às reivindicações dos que foram à luta, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Setembro 2013

¹² Rodrigo Bургarelli. Só 8% dos municípios brasileiros arrecadam mais do que gastam, *Estado de S. Paulo*, 05 Janeiro 2014

enquanto o ISS somava 0,16%, mas em 2012 esses valores se inverteram e o IPTU agora responde por apenas 0,45% e o ISS representa 0,93% do PIB. Como o ISS é um imposto que incide sobre o consumo, ele perde a dimensão distributiva. Para efeitos de comparação, na Inglaterra esse mesmo imposto sobre a propriedade imobiliária representa 3,5% do PIB. Além disso, o índice de sonegação também é elevado e apenas 32% dos imóveis residenciais pagam o imposto, ou seja, os municípios não conseguiram se apropriar da renda do *boom* imobiliário recente e só ficaram com o ônus de administrar o inchaço urbano.¹³

Uma das repercussões imediatas desse esgotamento da capacidade tributária das esferas subnacionais é uma maior dependência de repasses oriundos do governo federal, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, as cidades brasileiras elevaram as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida em 50,4% e estão próximos ao teto permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (que é de 54% para os funcionários do executivo). No entanto, esse esgotamento não se deve ao aumento físico do quadro de funcionários municipais, mas sim à queda de arrecadação dos impostos destinados ao FPM, a exemplo do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda (IR) e da CIDE. A consequência imediata disso foi a redução do orçamento inicial do FPM de R\$ 80,8 bilhões para R\$ 72,3 bilhões.¹⁴ As políticas de desoneração tributária adotadas pelo governo federal para estimular a economia possuem um impacto negativo sobre as finanças de Estados e Municípios (especialmente aqueles que dependem mais de repasses do FPM) com repercussões sobre as políticas públicas adotadas por essas esferas. Ainda segundo pesquisa elaborada pelo IBRE/FGV, o governo federal deixou de arrecadar R\$ 274 bilhões em 2013 com desonerações tributárias e subsídios, puxados especialmente pelas renúncias previdenciárias, cortes no PIS/Confins, o Simples, e benefícios fiscais oriundos de subsídios de crédito.¹⁵ Nesse contexto, talvez um dos aspectos mais graves dessa trajetória seja a rejeição de prefeitos e governadores para adotarem a elevação progressiva do piso salarial nacional dos professores. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), por exemplo, defende que o cálculo de reajuste dos salários dos professores seja feito com base no INPC e não no crescimento do custo mínimo por aluno, o que teria jogado o piso dos professores para R\$ 1.252 e não R\$ 1.865, caso a regra tivesse sido adotada desde 2008.¹⁶

¹³ Samantha Maia, “Na selva urbana, o fraco paga mais”, *Carta Capital- Relatório Metrôpoles* (Gigantes Incontroláveis), ano XIX, n. 777, 4 de Dezembro de 2013

¹⁴ Thiago Resende, “Prefeituras elevam gasto com pessoal e ficam perto do teto permitido pela LRF”, *Valor Econômico*, 10 de Dezembro 2013

¹⁵ Lu Aiko Otta, Benefícios fiscais sobem 18% e devem superar R\$ 300 bilhões, *O Estado de S. Paulo*, 30 de Dezembro de 2013

¹⁶ Fábio Brandt, “Prefeitos aumentam pressão por FPM”, *Valor Econômico*, 11 de Dezembro de 2013

Outro eixo importante para compreensão das políticas públicas, a análise das prioridades das despesas orçamentárias do poder público. Ao observar como o bolo orçamentário é dividido, é possível notar que o maior percentual das despesas é direcionado para o financiamento da dívida pública, seguida por despesas com previdência e saúde. Dessa forma, para entender porque não há recursos para ampliar investimentos em educação, segurança pública, infraestrutura urbana, demandas que emergiram com os protestos de meados do ano no Brasil, é preciso compreender como a política monetária engessou a liberdade fiscal do poder público de realizar investimentos. Ou seja, a restrição fiscal para realização de investimentos pode ser compreendida não apenas como uma fatalidade decorrente da carga de endividamento público, mas também como uma opção de política cujo custo foi aceito pelos tomadores de decisão, pelo sistema político e, em alguma medida, pela própria sociedade para superar o problema da inflação. Até hoje, quando o espantalho da inflação é brandido, o sistema político se recolhe no consenso de que a única saída é a restrição fiscal e a elevação dos juros. No entanto essa bandeira consensual tem atingido mais negativamente os grupos sociais vulneráveis que precisam de políticas públicas mais abrangentes. Como já observamos acima, com as deduções tributárias para grandes empresas, o esforço fiscal não é o mesmo para todos os grupos da sociedade. A seguir, veremos como o poder público tem orientado benesses fiscais a setores econômicos particulares sob a justificativa dos benefícios de externalidades positivas sobre o investimento e geração de empregos, nem sempre observados.

Em 2007 o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento voltado para obras de infraestrutura econômica e social. O modelo foi baseado na desoneração fiscal de produtos industriais e buscava ampliar a oferta de emprego na indústria de construção. Com a crise financeira de 2008, esse programa foi aprofundado e foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, formulado pelo empresariado da construção civil e pelo governo federal. Desde então, ocorreu o *boom* imobiliário que impulsionou a economia, com o desemprego na construção civil caindo de 9,8% para 2,7% entre 2003 e 2012, e o investimento de capitais privados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R\$ 1,8 bilhão em 2002 para 79,9 bilhões em 2011, e os subsídios governamentais cresceram de R\$ 784,7 mil para mais de R\$ 5,3 bilhões, no mesmo período (ver gráfico 5). A consequência imediata desse processo, além da oferta de emprego, foi o aumento exponencial do preço dos imóveis nos últimos anos. A elevação média em São Paulo foi 153% entre 2009 e 2012, e no Rio de Janeiro o aumento foi 184%, no mesmo período. Os demais desdobramentos desse fenômeno foram a captura das melhores terras urbanas pelo capital imobiliário; expulsão violenta dos grupos com baixa renda para áreas urbanas

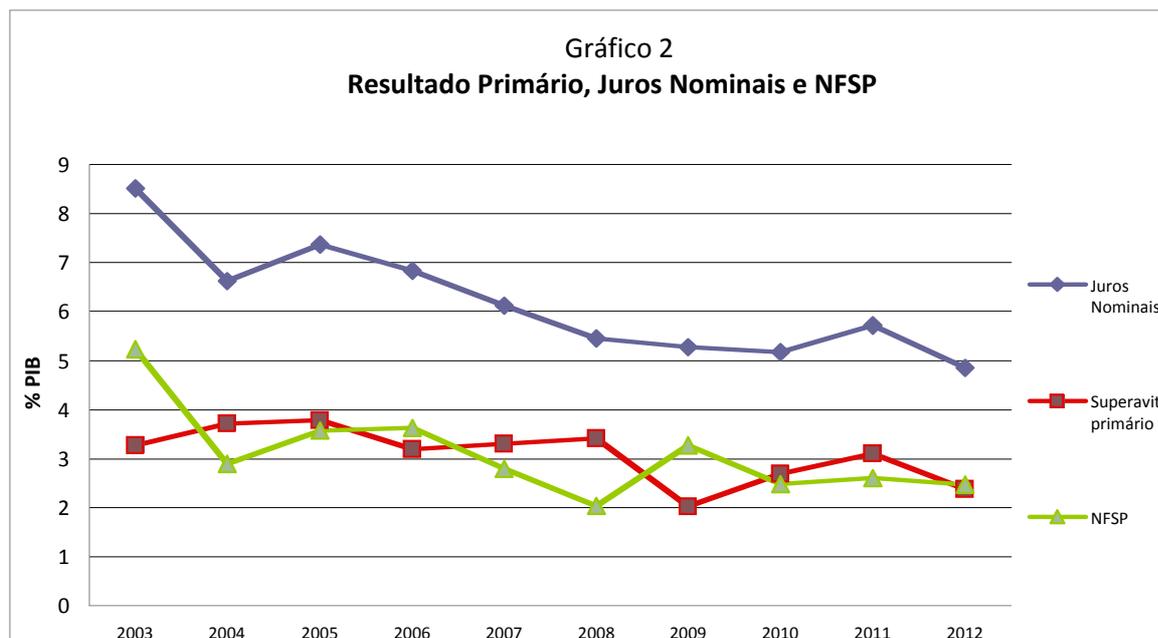
periféricas; invasão de áreas de proteção ambiental; e incêndios sistemáticos em favelas localizadas em áreas urbanas.

Paralelo aos subsídios à construção civil, o governo também adotou uma política de desoneração da indústria automobilística. Até 2001 havia em doze metrópoles brasileiras 11,5 milhões de carros e 4,5 milhões de motos, mas em 2011 esses números já haviam saltado para 20,5 milhões de carros e 18,3 milhões de motos. Para facilitar essa expansão descomunal da frota de veículos, o governo brasileiro ofereceu isenções e subsídios, deixou de arrecadar em impostos R\$ 26 bilhões desde 2008, enquanto a indústria automobilística enviou para o exterior US\$ 14 bilhões em lucros.¹⁷ Há mais subsídios públicos disponíveis para circulação do veículo privado do que para o transporte coletivo. O transporte individual recebe isenções e subsídios da ordem de R\$ 16 bilhões por ano, enquanto o transporte coletivo recebe R\$ 2 bilhões (relação de 8 para 1). Os efeitos imediatos dessa transformação foram os custos ambientais e de segurança. Nas cidades com mais de 60 mil habitantes o transporte individual foi, em 2010, responsável por 87% das emissões de poluentes locais. Os dados de violência no trânsito são outro efeito perverso: morrem no Brasil 40 mil pessoas por ano, a maioria relacionada ao uso de veículos privados, com índices por habitante entre 4 e 6 vezes superiores aos dos países da OCDE.¹⁸

Esse é um cenário que reforça uma dimensão importante na trajetória de políticas públicas dos últimos dez anos no Brasil. A expansão do mercado de consumo de massas não foi acompanhada pelo aumento proporcional da participação das despesas fiscais do governo federal em áreas fundamentais de políticas públicas que deveriam garantir a oferta de bens e serviços públicos voltados para acolher essas demandas de mobilidade social. Abaixo é possível observar três gráficos e uma tabela com dados sobre a evolução do orçamento da União voltada para as cinco principais despesas ao longo do último decênio.

¹⁷ Ermínia Maricato (2013) É a questão urbana, estúpido! *Le Monde Diplomatique Brasil*, Agosto

¹⁸ Eduardo A. Vasconcellos (2012) O transporte urbano no Brasil, *Le Monde Diplomatique Brasil*, 01 de Junho



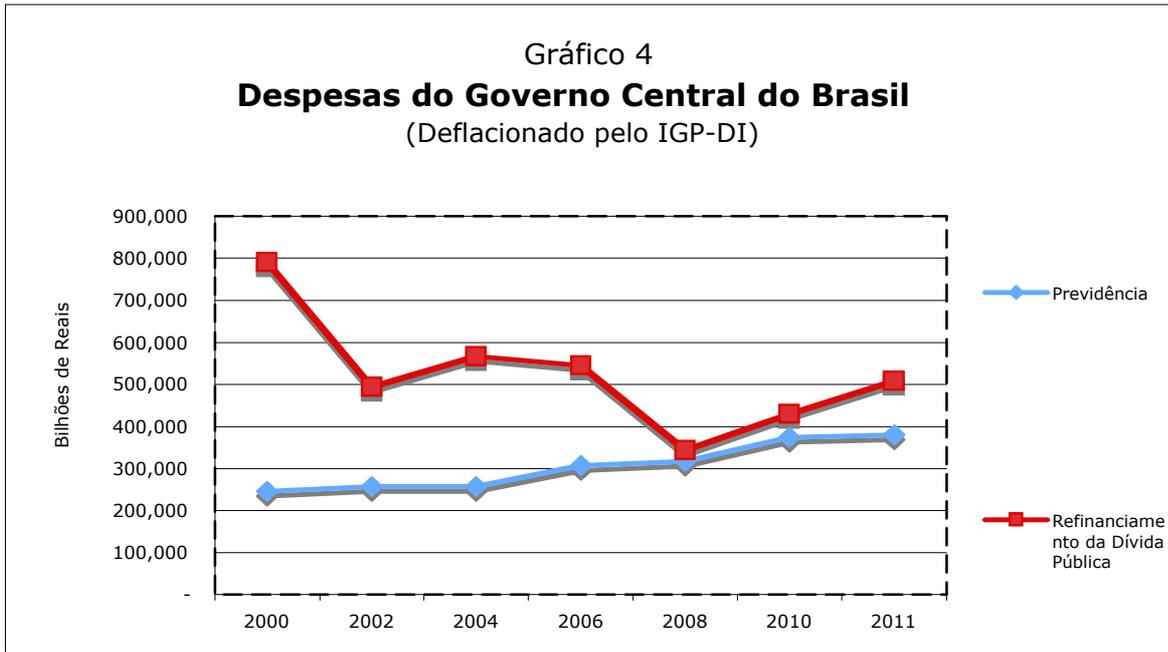
Fonte: Banco Central (elaboração própria)¹⁹

(Tabela 1)

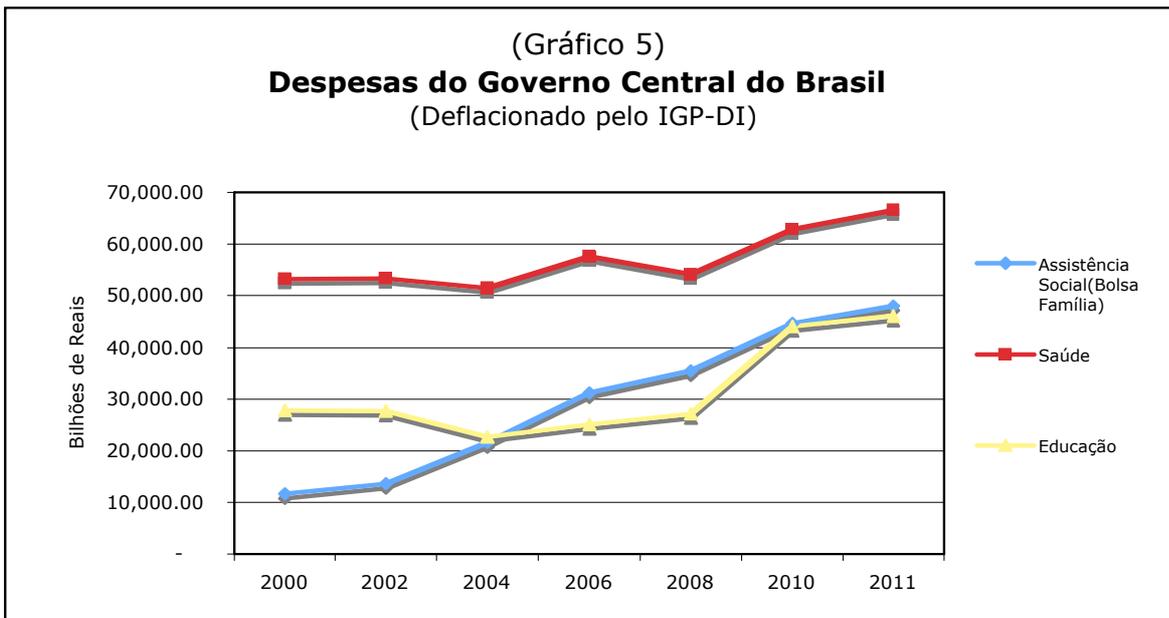
| Despesas do Governo Central do Brasil (Bilhões de Reais deflacionados pelo IGP-DI -2012) | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2011 |
| Assistência Social (Bolsa Família) | 11,659 | 13,648 | 21,626 | 31,187 | 35,471 | 47,928 |
| Previdência Social | 245,205 | 258,202 | 258,195 | 307,500 | 318,211 | 380,988 |
| Saúde | 53,211 | 53,298 | 51,437 | 57,503 | 54,013 | 66,544 |
| Educação | 27,869 | 27,708 | 22,671 | 25,087 | 27,139 | 46,118 |
| Refinanciamento da dívida pública | 790,060 | 494,181 | 568,494 | 545,325 | 343,836 | 509,397 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹⁹ Bacen (Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais) Indicadores Fiscais - Série “Perguntas Mais Frequentes” (PMF), 2013



Fonte: elaboração própria a partir de dados SIAFI - STN/CCONT/GEINC



Fonte: elaboração própria a partir de dados SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Como é possível observar pelo dados acima, a assistência social que contempla programas sociais de enorme impacto para as camadas mais pobres da sociedade (com é o caso do Bolsa Família) foi a rubrica com o mais expressivo aumento de recursos. Mais do que quadruplicou as dotações no período. No entanto, ao lado dos programas focalizados, a principal alavanca para redução significativa das desigualdades de renda no Brasil tem sido a política de valorização real do salário mínimo e seu impacto da previdência social, cujos pagamentos são indexados ao salário mínimo. Desde 2003, variação real do valor do salário mínimo foi 56,6%. No período acima destacado, a

previdência obteve um aumento real dos seus benefícios de 53,4%. São recursos que alcançam camadas ainda mais pobres da população, que incluem trabalhadores rurais sem qualquer acesso a bens e serviços públicos em regiões remotas do país.

O fato é que o volume de recursos da previdência é a única despesa que concorre com o montante despendido com o refinanciamento da dívida pública, essa sim o grande fardo fiscal que restringe qualquer margem de manobra de investimentos públicos do Brasil. Embora seja possível observar uma tendência de queda da participação dessa despesa de capital, isso ainda não foi revertido em mais investimentos em áreas fundamentais de políticas públicas como saúde e educação. No período observado, a saúde continua sendo um serviço subfinanciado, com um crescimento real de recursos de apenas 25%. Na educação, as despesas federais literalmente estacionaram entre 2000 e 2008, quando os recursos da área ainda eram submetidos às desvinculações de receita da União (um mecanismo que subtraía até 20% de receitas vinculadas para contribuir na consolidação do superávit fiscal). Quando as despesas de educação foram retiradas desse cálculo, ocorreu um aumento substancial a partir de 2009, que mais do que dobrou os investimentos no setor em termos absolutos. Contudo, como é possível observar pelos gráficos acima, as despesas com o serviço da dívida ainda é a principal despesa fiscal. E o retorno da taxa básica de juros para patamares reais acima de 4% ao ano tende a manter esse quadro de restrição por mais algum tempo.

(Tabela 2)
Despesa Primária por função Municípios, Estados e Governo Federal 2011
(porcentagem do PIB)

| | Municípios | Estados | Governo Federal |
|--------------------|------------|---------|-----------------|
| Educação | 1,87 | 2,10 | 1,2 |
| Saúde | 1,68 | 1,40 | 1,71 |
| Previdência | 0,38 | 1,75 | 8,67 |
| Assistência Social | 0,22 | 0,11 | 1,1 |
| Transporte | 0,18 | 0,6 | 0,46 |
| Urbanismo | 0,81 | 0,1 | 0,1 |
| Administração | 0,88 | 0,63 | 0,41 |

Fonte: Balanço Geral da União (Apud Almeida 2013)²⁰

²⁰ Mansueto Almeida, “Despesas com Educação no Brasil”, 5 de setembro de 2013, <http://mansueto.wordpress.com/2013/09/05/despesa-com-educacao-no-brasil-2/>

Como é possível observar pela tabela acima, os principais bens e serviços que foram alvo dos protestos e mobilizações de rua no Brasil possuem fontes orçamentárias de financiamento distintas. Na educação, estados e municípios respondem por 3,97% do PIB em investimento na área, enquanto o governo federal contribui com apenas 1,2% do PIB. Na saúde, essa disparidade não é tão grande, mas a relação se mantém, com as esferas subnacionais respondendo por 3,08% do PIB, enquanto do governo central despense 1,71%. Nessas duas áreas de política social, a compreensão dos entraves de alocação dos recursos depende de uma análise sobre as múltiplas responsabilidades de cada uma das esferas de poder e sua capacidade de coordenação para produzir um bom serviço ao usuário final. Não há dúvidas de que, com exceção de poucas ilhas de excelência, a qualidade dos serviços das escolas públicas de ensino básico e dos hospitais públicos é muito precária.

Ao lado das despesas orçamentárias, o governo federal brasileiro possui instrumentos parafiscais para promover investimentos em segmentos relevantes para políticas públicas. Os bancos públicos estatais (especialmente BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica) cumprem esse papel de forma destacada, especialmente nos segmentos de infraestrutura, crédito habitacional e agrícola. Em virtude da restrição fiscal causada pela política de estabilização inflacionária, os bancos públicos estatais sofreram uma dura retração na sua capacidade de ofertar crédito para a economia. Eles perderam participação no volume total de crédito de 19,1% para 8,6% do PIB entre 1995 e 2002. Contudo, mesmo com as privatizações do período, os bancos públicos federais se mantiveram como os *commanding heights* da economia. Ao lado das fontes orçamentárias e empresas estatais, como a Petrobras, os bancos públicos se mantiveram como líderes na provisão setorial de investimentos para infraestrutura de transporte, energia, saneamento e construção civil no último decênio, segmentos intensivos em trabalho e bens de capital. Após a crise financeira de 2008, os bancos públicos voltaram a desempenhar um papel destacado na provisão de crédito, com aportes garantidos pelo tesouro nacional, que transferiu como empréstimo aos bancos públicos R\$ 439 bilhões desde a crise de 2008.

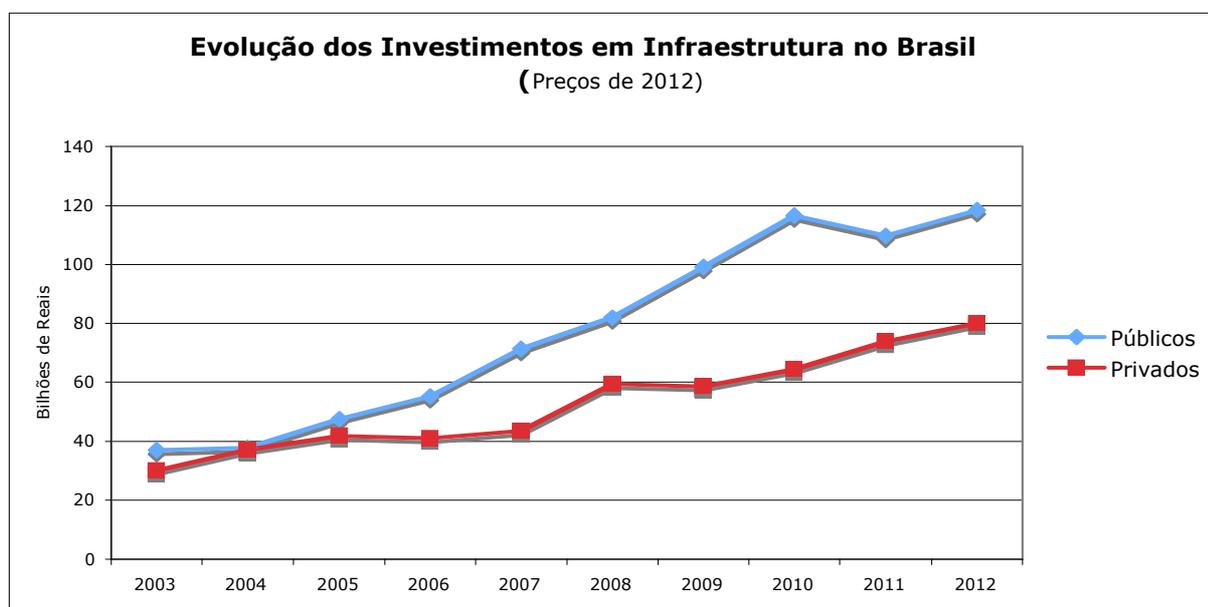
Contudo, mesmo com a redução da taxa de juros básica (Selic) em 2011 e o recuo dos depósitos compulsórios pelo Banco Central, como medidas para injetar liquidez de crédito, os *spreads* bancários não declinaram de forma proporcional para o tomador de empréstimos. Foi necessário que os bancos públicos tomassem iniciativa de redução agressiva dos *spreads*, aumentando sua participação sobre o volume de crédito ofertado e forçando os bancos privados a reagirem.²¹ O governo orientou os bancos públicos federais como instrumento anticíclico de crédito e, atualmente,

²¹ DIEESE, Um novo cenário para o setor financeiro no Brasil, Nota Técnica, n. 123, abril de 2013

esses bancos lideram a oferta global de crédito do sistema bancário brasileiro, respondendo por mais da metade do estoque de crédito disponível. O BNDES e a Caixa Econômica responderam sozinhos por 39% dos financiamentos para infraestrutura entre 2010 e 2012. Se a isso forem somados contribuições de outros bancos públicos (aqueles garantidos pelo tesouro nacional), além de fundos de investimento patrocinados por instituições públicas, as pesquisas estimam que o governo seja responsável por 65% dos aportes de investimento para infraestrutura nos últimos três anos.²²

A despeito da iniciativa dos bancos públicos para expandir o crédito, obrigando as demais instituições privadas a acompanharem a redução dos spreads, ainda há preocupação acerca das clivagens regionais que podem ser produzidas pelo modelo de concessão privada na área de infraestrutura. O hiato de investimento em infraestrutura entre o Sudeste e o Sul, de um lado, e as demais regiões do país, por outro, tende a ser reforçada com o novo modelo de concessão que deslanchou em 2013.²³ Guiada pelo aumento da taxa de retorno dos investidores e pela Taxa Interna de Retorno (TIR) dos projetos, além de recursos do BNDES, as concessões tendem a privilegiar cidades e estados que já concentram parte significativa da renda e da atividade econômica.

(Gráfico 5)



Fonte: ABDIB e Inter B Consultoria²⁴

²² Cláudio Frischtak e Katharina Davies (2013) *O Investimento Privado em Infraestrutura e seu Financiamento*,

²³ Segundo Tânia Bacelar, o modelo de concessão privada que se consolidou vai privilegiar o sul e o sudeste e exigirá uma política de investimento público diferenciado para as demais regiões. Ver em Ângela Lacerda, “Infraestrutura precisa atrair investimento”, *O Estado de S. Paulo*, 23 de setembro de 2013

²⁴ Investimentos em transporte, energia, saneamento e telecomunicações.

Ao mesmo tempo, como é possível observar pelo gráfico acima, o crédito ao setor público vem crescendo de forma acentuada desde 2008 e mais do que dobrou como percentual do PIB. O governo decidiu ampliar os limites de endividamento das esferas subnacionais (Estados e Municípios), permitindo que elas possam tomar empréstimos dentro e fora do país, o que era até então vetado para impedir o descontrole da dívida e não ameaçar a política fiscal. Em meados de 2012, o BNDES criou uma linha de crédito de R\$ 20 bilhões voltados para tentar impulsionar os investimentos. Em decorrência dessa mudança o volume de crédito para esferas subnacionais expandiu-se 61,7% entre 2012-13, bem acima dos 4,8% tomados pelo próprio governo central no mesmo período. Apesar dessa mudança inicial, o volume de crédito ao setor público ainda é bastante reduzido quando comparado ao setor privado. Enquanto União, Estados e Municípios respondem por R\$ 137,7 bilhões, o setor privado responde por R\$ 2,47 trilhões nos últimos doze meses.²⁵ A novidade nesse processo está no ritmo de crescimento da oferta de crédito, atualmente o dobro para o setor público em relação ao privado. Essa pode ser uma indicação das demandas de investimento em bens e serviços que o poder público está sofrendo, especialmente as esferas subnacionais, onde as manifestações eclodiram com uma agenda cuja responsabilidade imediata de Estados e municípios.

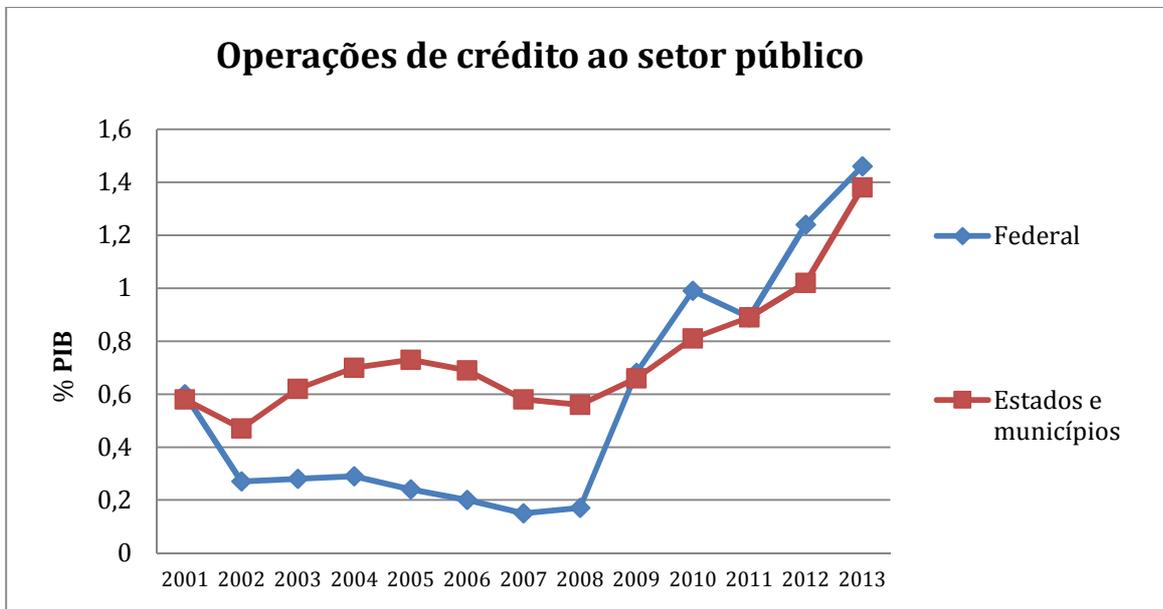
Finalmente, é pelo lado do crédito à pessoa física que se explica a expansão do mercado de consumo de massas, o ciclo perene de investimentos e as novas expectativas de bens e serviços na sociedade brasileira. A criação do crédito consignado, a redução dos compulsórios bancários pelo Banco Central e outras formas de redução do *spread* bancário injetou um volume de recursos que alavancou o crédito à pessoa física de 6 para 16% do PIB entre 2004 e 2013.

Através da expansão do crédito, o governo federal conseguiu contornar parcialmente as restrições orçamentárias impostas pela política monetária. No entanto, essa foi uma saída que sacrificou a dimensão universalista na provisão de bens e serviços para a cidadania. A medida que o acesso à saúde, educação, segurança, habitação, previdência e transporte estiveram vinculados, de um lado, à oferta subsidiada de crédito atrelada a uma fonte de renda, e de outro, à renúncia fiscal e tributária para que empresas e famílias mantivessem o ciclo de consumo; o padrão estratificado de acesso a

²⁵ Eduardo Campos e Alex Ribeiro (2013) Crédito a Estados e municípios dispara, *Valor Econômico*, 29 e 30 de Novembro e 1 de Dezembro

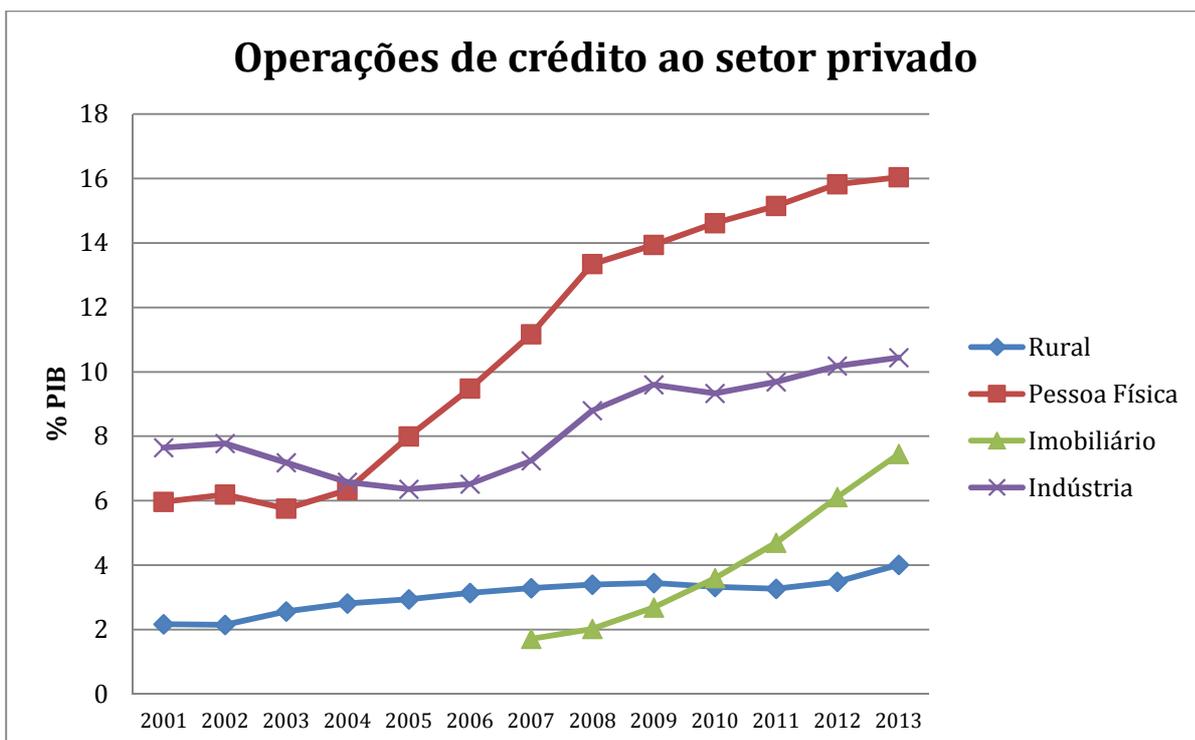
esses bens foi reafirmado, como veremos a seguir através da análise dos efeitos dessa trajetória sobre a violência, educação, saúde, previdência e corrupção.

(Gráfico 6)



Fonte: Banco Central do Brasil (Elaboração própria a partir de dados do BCB-Depec)

(Gráfico 7)



Fonte: Banco Central do Brasil (Elaboração própria a partir de dados do BCB-Depec)

Violência

Segundo a pesquisa nacional sobre vítimas de violência no Brasil, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) e com o Instituto Datafolha, 21% dos entrevistados confirmam já terem sofrido alguma violência, como assalto, furto, estupro, sequestro e agressão. A pesquisa entrevistou 78 mil pessoas em 336 municípios, entre 2011 e 2012. Esses números da violência variam geograficamente, sendo mais intensos onde o aparato administrativo do Estado é escasso e/ou precário, como ocorre nas regiões Norte e Nordeste do país.²⁶ Um dos desdobramentos da política econômica neoliberal é o agravamento das clivagens da violência que acomete os grandes centros urbanos brasileiros. A segmentação espacial, racial e etária das vítimas de violência urbana é o sinal mais contundente da transformação da segurança numa mercadoria no balcão da cidadania como consumo.

As fronteiras de exceção nas grandes cidades têm se acentuado, reforçando as dicotomias entre os distintos segmentos raciais e de renda na sociedade. O Brasil encerrou o ano de 2010 com 52.260 homicídios, uma taxa de 27,3 assassinatos por 100 mil. Talvez o índice mais alarmante seja o perfil das vítimas de homicídio: 272.422 indivíduos negros entre 2002 e 2010, o que corresponde a 30.269 assassinatos por ano. Para efeitos de comparação, a média de mortos anuais na guerra do Iraque (2003-2009) foi de 15,7 mil pessoas. Ao lado desses números, vale ressaltar que, nesse mesmo período (2002-2010), o Brasil registrou um decréscimo do número anual de vítimas de homicídio brancas de 18.867 para 14.047, ou queda de 25%. Entre as vítimas negras ocorreu o inverso: um aumento de 29,8%, de 26.952 para 34.983.

Esse cenário fica ainda mais grave, se localizarmos o grupo etário que é a maior vítima dos homicídios. A taxa de homicídios entre os jovens negros de 15 e 29 anos foi de 72 para cada 100 mil, enquanto dentro da população negra total essa taxa foi de 36 para cada 100 mil. Esses números demonstram que morre duas vezes e meia mais jovens negros do que brancos no Brasil. Ao observar a distribuição espacial dessas ocorrências de homicídios será possível verificar que alguns estados e municípios possuem números ainda mais alarmantes, ultrapassando 100 homicídios para

²⁶ Bruno Paes Manso, “Brasileiros do Norte e Nordeste são as maiores vítimas de crimes no País”, *O Estado de S. Paulo*, 05 de dezembro de 2013

100 mil jovens negros. Cidades como João Pessoa registraram em 2010 assassinatos de 16 brancos (4,9 para 100 mil) e 545 negros (140,7 para 100 mil), enquanto em Maceió foram 17 vítimas brancas e 774 negras.²⁷ Com esses dados é possível também depreender como a violência é distribuída no espaço urbano e, portanto, como o próprio poder público distribui as forças de segurança na cidade. Os maiores índices de homicídios ocorrem precisamente onde o Estado não garante a presença da polícia, relegando essas populações à ação tirânica de grupos criminosos que impõem suas próprias leis.

Esse cenário foi aos poucos se tornando economicamente funcional, porque ao invés de exigir do poder público uma política de segurança pública universal, a sociedade foi encontrando saídas próprias pela via do mercado. A consolidação da segurança privada como recurso embutido em qualquer investimento imobiliário, residencial ou comercial, é prova disso. Segundo dados da OEA, o Brasil possui um pequeno exército de segurança privada: são 4,9 pessoas para cada policial.²⁸ Outra forma de adaptação tem sido os acordos formais e informais entre o poder público e o crime organizado. Esse é o caso, por exemplo, do Estado de São Paulo, onde o organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) desempenha um papel na estabilidade da população carcerária e conseguiu estabelecer um regime centralizado de conduta da prática criminosa que garantiu uma redução significativa dos casos de homicídio no Estado.²⁹ Paralelamente, desde 2000, as forças policiais subnacionais vêm, de forma inédita, organizando greves por melhores condições salariais e de trabalho. Entre as demandas estavam a criação de uma carreira e um piso nacional salarial para os policiais, que foi imediatamente rechaçada pelos governadores e governo federal, que se queixaram da falta de recursos fiscais, tendo em vista a lei de responsabilidade fiscal.

Educação e Saúde

Apesar do aumento substancial das despesas per capita em educação básica, reveladas na tabela 3 (abaixo), os estudos internacionais ainda são categóricos em afirmar que o Brasil é um dos países que menos investem na área. Segundo os estudos da OCDE, revelados pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), o Brasil investe anualmente, em média, US\$ 26.765 por aluno

²⁷ Julio Waiselfisz. A cor dos homicídios no Brasil, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Fevereiro 2013, n. 67 (dados extraídos do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde)

²⁸ OEA (2012) Segurança Cidadã nas Américas

²⁹ Gabriel Feltran (2013) Vinte anos de PCC em São Paulo: o espaço entre governo e crime, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Fevereiro, n. 67

entre 6 e 15 anos, enquanto a média entre os países que compõem a OCDE é de US\$ 83.382. Na última avaliação da PISA, realizado entre 65 países em 2012, o Brasil conseguiu melhorar alguns indicadores, mas o país ainda está nas últimas colocações em provas que avaliam conhecimentos na área de matemática, leitura e ciências.³⁰ Numa escala de habilidades que vai de 0 a 6, quase 70% dos estudantes não ultrapassam o nível 1.

(Tabela 3)
Despesa Real por aluno das instituições públicas entre distintos níveis de ensino
(R\$ de 2011)

| | Todos os níveis | Educação básica | Educação infantil | Ensino médio | Educação superior |
|------|-----------------|-----------------|-------------------|--------------|-------------------|
| 2000 | 1.962 | 1.633 | 1.867 | 1.557 | 18.050 |
| 2001 | 2.031 | 1.693 | 1.686 | 1.772 | 17.839 |
| 2002 | 2.026 | 1.678 | 1.588 | 1.247 | 16.912 |
| 2003 | 2.029 | 1.704 | 1.827 | 1.432 | 14.818 |
| 2004 | 2.147 | 1.822 | 1.947 | 1.333 | 15.001 |
| 2005 | 2.282 | 1.933 | 1.843 | 1.348 | 15.255 |
| 2006 | 2.657 | 2.307 | 1.995 | 1.844 | 15.385 |
| 2007 | 3.074 | 2.695 | 2.435 | 2.161 | 16.309 |
| 2008 | 3.524 | 3.097 | 2.596 | 2.497 | 17.370 |
| 2009 | 3.814 | 3.353 | 2.568 | 2.635 | 17.576 |
| 2010 | 4.353 | 3.813 | 3.134 | 3.153 | 19.141 |
| 2011 | 4.916 | 4.267 | 3.778 | 4.212 | 20.690 |

Fonte: INEP (atualizados pelo INPC – Apud Almeida 2013)³¹

O cenário de subinvestimento se reflete nas expectativas salariais não atendidas dos professores do ensino básico. Ao longo de 2013, as greves por melhores salários em todo o país levaram cerca de 100 mil professores à paralisação, o que somou mais 400 dias úteis sem aula.³² Enquanto a greve dos professores da rede estadual na Bahia paralisou as aulas por 115 dias em 2012, a greve dos professores da rede municipal do Rio de Janeiro resultou em 56 dias sem aulas em 2013, e foi um dos desdobramentos mais dinâmicos das grandes manifestações ocorridas em junho daquele ano no Brasil. Em grande medida, esses movimentos sindicais exigem o cumprimento da norma legal que estabelece o piso nacional salarial dos professores, hoje de R\$ 1.567. Muitos estados e municípios não cumprem o reajuste salarial docente para garantir esse mínimo estabelecido por lei, alegando

³⁰ Agência Brasil, “Brasil investe metade do recomendado pela OCDE para o ensino básico”, *Valor Econômico*, 08 de dezembro de 2013

³¹ Mansueto Almeida, “Despesas com Educação no Brasil”, 5 de dezembro de 2013, <http://mansueto.wordpress.com/2013/09/05/despesa-com-educacao-no-brasil-2/>

³² Luciano Máximo, “Greves de professores somam mais de 400 dias úteis sem aula no país em 2013”, *Valor Econômico*, 5 de dezembro de 2013

que não possuem condições fiscais para cumprirem essa determinação, utilizando para isso estratégias judiciais para postergar ou simplesmente não cumprir a lei.

Para este cenário há pelo menos duas causas a serem ressaltadas: a omissão do governo federal na complementação orçamentária da educação básica para estados e municípios com baixa capacidade de arrecadação e uma reduzida profissionalização burocrática dessas esferas subnacionais, o que resulta em corrupção ou desperdício dos recursos disponíveis. Embora seja possível observar o crescimento das despesas per capita na tabela 3, a participação do governo central ainda é muito baixa em termos relativos: 1,2% do PIB. Mesmo assim, a maior parte de tais recursos é voltada para educação secundária técnica e superior. A educação básica ainda é financiada pelas esferas subnacionais, sem um aparato de coordenação administrativa nacional que garanta mecanismos meritocráticos de seleção dos professores, e bases comuns de avaliação e progressão de conteúdo curricular. Um dos resultados dessa expansão descoordenada e subfinanciada das matrículas é a baixa qualidade do quadro de professores. Segundo dados do INEP, baseados no censo escolar de 2012, mais da metade dos professores do ensino médio da rede pública não possui formação específica em sua área de ensino. Nas áreas de física e química, por exemplo, a formação dos professores na área é de apenas 17,7% e 33,3%, respectivamente. No Estado da Bahia, apenas 8% dos professores tem formação específica³³.

O outro lado do subinvestimento decorre das transferências fiscais que o governo realiza ao permitir que as despesas da classe média com educação dos filhos possam ser deduzidas do imposto de renda. O volume de recursos orientado para financiar bolsas de estudos subsidiadas nas universidades privadas representa outra forma de financiamento público substancial, com baixa contrapartida em termos de qualidade de ensino. Os dados mais recentes indicam que o governo federal deixou de arrecadar R\$ 3,97 bilhões em tributos, que as faculdades privadas renunciaram com a oferta de bolsas para o Prouni, desde que o programa foi criado em 2005.³⁴ Segundo dados do Ministério da Educação, o Fies e o Prouni atualmente respondem por 31% das matrículas das instituições de ensino superior privada. O orçamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) triplicou no curto espaço de três anos (2011-2013), saindo de R\$ 1,8 bilhões para R\$ 7,5 bilhões, com recursos oriundos de empréstimos dos bancos públicos com taxas de juros subsidiadas.³⁵ O

³³ Flávia Foreque, Márcio Falcão, Fábio Takahashi, 55% dos professores dão aula sem ter formação na disciplina, *Folha de S. Paulo*, 26 de dezembro de 2013

³⁴ Flávia Foreque, “Prouni rende isenção fiscal de R\$ 4 bi a faculdades privadas”, *Folha de S. Paulo*, 4 de agosto de 2013

³⁵ Luciano Máximo, “Fies e Prouni já respondem por 31% de matrículas de universidades privadas”, *Valor Econômico*, 11 de março de 2014

crescimento exponencial no último decênio das matrículas nas universidades privadas, estimuladas pelo farto crédito governamental e regras frouxas de avaliação da qualidade, tem produzido um cenário de descrédito generalizado da formação acadêmica. Na última década, o número de matrículas nas instituições de ensino superior praticamente dobrou e hoje o Brasil possui 2416 faculdades (87% delas privadas). Paralelamente, o índice de analfabetismo funcional entre esses estudantes universitários saltou de 24 para 38% no mesmo período, segundo o Instituto Paulo Montenegro (vinculado ao IBOPE). São estudantes incapazes de interpretar e associar informações, muito menos analisar tabelas, gráficos ou fazer contas mais complexas.³⁶ Esse é o cenário que só tem beneficiado conglomerados privados e fundos de investimento que atuam abertamente na concentração acionária de faculdades em operações agressivas no mercado de ações, onde a última questão em jogo é a pesquisa e o ensino de qualidade³⁷.

No âmbito da saúde, o cenário não tem sido diferente. Embora reconhecido internacionalmente como um dos mais bem sucedidos sistemas de saúde universal fora dos países da OCDE,³⁸ o Sistema Único de Saúde (SUS) ainda sofre com sérios problemas de coordenação federativa e subfinanciamento.³⁹ Apesar da expansão do SUS, as despesas com saúde continuam sendo mantidas majoritariamente pelas famílias (55%). Uma parte das despesas públicas líquidas em saúde se desloca para o gasto tributário, seja através de deduções de imposto de renda com despesas das famílias com saúde, seja via isenções tributárias para empresas proverem assistência de saúde a seus empregados. Esse padrão de despesas de recursos públicos representa um dos aspectos mais regressivos no acesso estratificado à cidadania, pois financia majoritariamente os que têm renda para declarar, bons empregos e planos de saúde.⁴⁰ Uma das principais formas de dedução fiscal que as empresas utilizam para abater despesas com planos de saúde de seus empregados é a garantia legal de transformar essas despesas em benefício trabalhista, computando-as como custo operacional. Isso permite o abatimento tanto no imposto quanto o repasse desses custos para os preços de finais de produtos e serviços. Nesse cenário se configura uma assimetria brutal, no qual os

³⁶ Ruth Costas, 'Geração do diploma' lota faculdades, mas decepiona empresários, *BBC Brasil*, 9 de outubro de 2013

³⁷ Nos últimos seis anos, foram realizadas 180 fusões, aquisições e incorporações de empresas da área de educação. Na última década, os fundos de *private equity* – que compram participações em empresas – ampliaram suas inversões no setor educacional e prepararam os grupos do setor para a abertura de capital. Este ano os grupos Kroton e a Anhanguera anunciaram a fusão de suas operações. A Kroton é controlada pelo fundo Advent e a Anhanguera, pelo fundo Pátria. Com quase 1 milhão de alunos e uma receita bruta de R\$ 4,3 bilhões, a empresa resultante dessa transação, a mais vultosa do setor educacional, terá 15% de todos os alunos de ensino superior do país e será a maior empresa de ensino do mundo. Ver também Felipe Rousselet e Glaucio Faria, “Educação sob o domínio do capital. Estrangeiro”, *Revista Fórum*, edição 124, 23 de agosto de 2013

³⁸ Banco Mundial (2013) *20 anos de construção do SUS no Brasil*

³⁹ Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna (orgs) “Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)”, CEPAL, Abril de 2009

⁴⁰ Célia Kerstenetzky. *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2012; Jairnilson Paim et Al. The Brazilian Health System: history, advances and challenges, *The Lancet*, May 9, 2011

gastos médios per capita para os que estão cobertos por planos de saúde são aproximadamente três vezes maior do que para os demais cidadãos brasileiros, ou seja, 75% da população que depende exclusivamente do SUS tem à disposição quase a mesma quantidade de médicos que atendem 25% da população beneficiada pelos planos de saúde privados.⁴¹ Essa é uma trajetória que tende a ser reforçada, tendo em vista os dados do Instituto de Estudos em Saúde Suplementar, a medida que o Brasil tem expandido exponencialmente o número de beneficiários dos planos de saúde, para 49 milhões em 2013 ante 39,3 milhões em 2007.⁴² Outro aspecto determinante da precariedade dos serviços é a fragmentação institucional do sistema de saúde brasileiro, refletida na falta de integração entre os modelos de assistência de saúde e as redes de serviços das três esferas de governo, implicando superposição dos níveis de atenção, baixa economia de escala e racionalidade técnica.⁴³

Como é possível observar pelo gráfico 5, as despesas do governo federal com saúde cresceram pouco em termos gerais, mas a alocação dos recursos se concentra em áreas com populações mais necessitadas. As instalações ambulatoriais cresceram de 2,2 para 3,6 por 10.000 habitantes entre 1990 e 2009, acompanhado da ampliação em 70% das consultas médicas no mesmo período. O Programa Saúde da Família se tornou o principal carro chefe que dá sustentação à abrangência dos serviços de saúde, com a cobertura de 100 milhões de brasileiros e impactos significativos na redução da mortalidade infantil e a melhoria de outros indicadores, especialmente nas regiões norte e nordeste. Paralelo a isso, contudo, ainda persistem sérias barreiras no acesso a cuidados especializados e de alta complexidade, além da elevada dependência de recursos privados para financiamento, que responde por metade das despesas com saúde no país.

Embora a literatura especializada ressalte corretamente o aperfeiçoamento regulatório dos mecanismos de provisão orçamentária para despesas de saúde e educação⁴⁴, ainda prevalecem, como salientado acima, padrões de bifurcação do financiamento. Os mecanismos de renúncia fiscal e tributária, sejam eles de caráter temporário (anticíclico) ou permanente, corroem os instrumentos orçamentários que poderiam garantir sustentação de longo prazo às políticas. De outro lado, a

⁴¹ Mário Scheffer; Graciara Azevedo; e Ligia Bahia, “Aporte de Recursos Públicos para Planos Privados de Saúde”, *Gestão Pública e Relação Público Privado na Saúde*, Centro Brasileiro de Estudos da Saúde, 2011

⁴² Ao lado desse crescimento notável, os grandes planos de saúde estão sendo vendidos a fundos de investimento estrangeiros: Intermédica foi comprada pela gestora americana de *private equity* Bain Capital por cerca de R\$ 2 bilhões em março de 2014; a Amil foi vendida em 2012 para a americana United Health por US\$ 4,9 bilhões.

⁴³ Wanda Hamilton e Cristina Fonseca (2003) *Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953*, História, Ciências, Saúde Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, pp. 791-825

⁴⁴ Marta Arretche, Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587 a 620

manutenção de uma política monetária baseada em juros altos e sua conseqüente restrição fiscal impede que o governo federal possa admitir políticas que ampliem sua participação no orçamento de saúde e educação, de modo que cada um deles alcance 10% do PIB⁴⁵.

Previdência

O regime de previdência no Brasil não era e não é isonômico para todos os trabalhadores. Na base da pirâmide estão aqueles que ganham até um salário mínimo de aposentadoria, que se ocupam majoritariamente de trabalhos precários e não têm sequer como comprovar uma contribuição regular para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o que também inclui a aposentadoria rural. Em seguida, encontram-se os segmentos ligados ao regime de contribuição da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), sob o qual estão a maioria dos assalariados formais empregados no setor privado e que constitui o regime da maioria dos aposentados brasileiros. Há, ainda, os funcionários públicos associados ao regime jurídico único, em sua maioria servidores públicos federais, cuja característica básica é a aposentadoria pelo teto do rendimento⁴⁶. E, finalmente, os trabalhadores empregados em empresas de grande porte, privadas ou estatais, geralmente empresas internacionalizadas que possuem um regime de previdência complementar fechado próprio, que são os chamados fundos de pensão.

Embora a maioria numérica dos trabalhadores aposentados esteja entre aqueles vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (24,3 milhões), esses trabalhadores possuem menos recursos organizacionais que lhes permitam defender seus interesses, especialmente num contexto de recessão e alto desemprego, como o que prevaleceu nos anos 1990. Por outro lado, a minoria dos trabalhadores fortemente organizada num contexto de ofensiva contra direitos sociais procuraram usar seus recursos organizacionais para defender seus direitos setoriais. Somando os servidores públicos federais aposentados das três esferas de poder mais os beneficiados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (fundos de pensão) teremos 1,46 milhões de

⁴⁵ Essa tem sido a agenda proposta pelas comissões encarregadas pelas respectivas áreas no Congresso, rechaçada sempre de forma peremptória pelo Ministério da Fazenda.

⁴⁶ Com o Projeto de Lei nº 1.992/2007 sancionado na Lei nº 12.618, de 30 de Abril de 2012, o governo passou a limitar as aposentadorias dos servidores públicos federais pelo teto do Regime Geral de Previdência Social. Para os servidores que ganham acima desse valor a complementação da aposentadoria será feita pela FUNPRESP, fundo de pensão nos moldes do regime de previdência complementar privada.

beneficiários.⁴⁷ Esse resumo sintético dos regimes de previdência do Brasil certamente mereceria maiores detalhamentos, mas serve para os propósitos imediatos deste artigo.

Num contexto de reformas orientadas para o mercado no Brasil, nos anos 1990, os fundos de pensão foram compelidos a participarem de consórcios de privatização das empresas estatais, associados com empresários nacionais e estrangeiros sob financiamento do BNDES. Havia, então, um debate sobre modelos de previdência no qual figurava duas opções: o modelo de repartição e o modelo de capitalização.⁴⁸ Ao longo do último decênio houve um conflito sobre decisões de investimento realizados pelos fundos de pensão (especialmente aqueles associados à poupança dos empregados das empresas estatais – Previ, Funcef e Petros) feitos durante o período de privatização, que opuseram o grupo hoje hegemônico no controle dos fundos de pensão e aquele que os controlavam durante os anos 1990. O exemplo mais notório dessas disputas ocorreu em torno do setor de telecomunicações, no qual se arrastaram demandas em tribunais domésticos e internacionais entre fundos de pensão, bancos privados nacionais e estrangeiros em torno do controle da Brasil Telecom, com direito a um roteiro de filme de espionagem.⁴⁹

À exceção das disputas acionárias, contudo, não houve qualquer questionamento de mérito sobre a participação em si mesma dos fundos de pensão nos consórcios de privatização por parte da nova coalizão que chegou ao poder em 2003. Pelo contrário, as sucessivas entrevistas dos dirigentes sindicais dos fundos de pensão demonstram plena afinidade com o modelo de capitalização.⁵⁰ Isso não quer dizer que essa elite dirigente sindical seja favorável à privatização do regime geral de previdência, como ocorreu em muitos países da América Latina, mas agora seus interesses em torno da preservação da poupança previdenciária dos trabalhadores das estatais estão orientados pelo jogo financeiro de valorização das ações, da qual passou a ser detentora desde as privatizações na segunda metade dos anos 1990. Desse ponto de vista, o argumento de Sarah Brooks e Marcus Kurtz salientando a emergência de um neoliberalismo imbricado encontra aqui sua expressão mais

⁴⁷ PREVIC, Boletim Estatístico Semestral de População e Benefícios da Previdência Complementar, Julho a dezembro de 2010, acesso em <http://www.previdenciasocial.gov.br/>

⁴⁸ GRÜN, Roberto (2005). O “nó” dos fundos de pensão. *Novos estudos CEBRAP*, n.73, pp. 19-31

⁴⁹ Rubens Valente (2013) *Operação Banqueiro: as provas secretas do caso Satiagraha*, São Paulo: Geração Editorial

⁵⁰ Lacerda, Guilherme e Jorge Arraes (2011) Governança nas empresas brasileiras globais, *Valor Econômico*, 08/04/2011; Entrevista com o ex-presidente da Previ, Sérgio Rosa: “Eu não estava aqui quando o portfólio foi montado. A maior parte dos investimentos ocorreu em função das privatizações, mas acho que houve uma combinação *sui generis*. De um lado, havia os representantes do BB e do governo buscando contribuir para o processo de privatização, orientando o fundo a integrar os consórcios. Por outro lado, havia representantes dos participantes dentro da Previ com uma visão nacionalista, desenvolvimentista, dizendo: ‘já que vai privatizar, vamos entrar. Somos investidores de longo prazo, então, vamos ajudar essas empresas a não caírem na mão de qualquer um’. Não houve um grande plano de investimento” in Rosa diz que poder na Vale é compartilhado, *Valor Econômico*, 26/01/2009

aguda.⁵¹ É possível dizer que, num contexto de ameaças de privatização e deterioração salarial, a saída em torno do modelo de capitalização da previdência acentuou o caráter estratificado de acesso a direitos por parte dos assalariados, ao mesmo tempo em que deslocou as preferências de segmentos com alto poder de barganha.⁵² É útil ressaltar, contudo, que essa conversão pragmática da elite dirigente sindical brasileira não foi uma opção insólita, mas encontrou paralelos no seio da base sindical da social democracia europeia no contexto da crise de financiamento dos seus regimes de previdência.⁵³

Para entender como os distintos modelos de previdência reforçam o padrão estratificado de acesso a renda e aos direitos vale a pena destacar a estrutura de remuneração desses sistemas. A remuneração paga pelas maiores taxas de juros do mundo tem favorecido um segmento da classe média alta sindicalmente organizada, cuja poupança previdenciária é remunerada tanto pelos ativos de renda variável, ações de empresas negociadas na bolsa de valores brasileira, quanto por ativos de renda fixa (especialmente títulos da dívida pública), correspondentes à maior parte do patrimônio dos fundos de pensão brasileiros. Enquanto o salário mínimo – instrumento básico dos principais mecanismos de distribuição de renda e indexador da variação do valor das aposentadorias do Regime Geral de Previdência - obteve um ganho real de 53% entre 2003 e 2011, o conjunto dos fundos de pensão filiados à Abrapp⁵⁴ elevou seu patrimônio 272% no mesmo período.

Outro aspecto que reforça a dimensão estratificada do sistema de previdência no Brasil teve início em 2011 quando o governo federal iniciou a política de desoneração das despesas trabalhistas, voltado para reduzir os custos de contratação e manter os ciclos de investimento das empresas na economia. O efeito direto dessa política tem sido a redução das fontes de financiamento do Regime Geral de Previdência com implicações negativas na dimensão distributiva mais importante das políticas sociais. No próximo ano, estima-se que mais de 50 setores da economia serão beneficiados com a desoneração da folha de pagamento e que a renúncia fiscal deve alcançar R\$ 24,7 bilhões em

⁵¹ Kurtz, Marcus e Sarah Brooks (2008) Embedding Neoliberal Reform Latin America, *World Politics*, 60 (January), 231–80

⁵² Carlos Henrique Santana (2012) “Trajetórias de reformas e mudanças institucionais na semiperiferia: abertura financeira e capacidades estatais no Brasil e Índia”, (Tese de Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, Rio de Janeiro

⁵³ Cioffi, John e Martin Höpner (2006) Political Paradox of finance capitalism: interests, preferences and center-left party politics in corporate governance reform, *Politics & Society*, vol 34, n. 4

⁵⁴ Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar

2014. Ademais, o que era até agora uma política anticíclica transitória já entrou nos planos do governo para se tornar uma decisão permanente⁵⁵.

Corrupção

Até hoje as pesquisas sobre corrupção ainda estão às voltas com problemas metodológicos para delimitar o problema entre a esfera das instituições e da percepção da sociedade.⁵⁶ Ainda não está claro se a rejeição da opinião pública às organizações políticas e partidárias decorre do enquadramento editorializado da notícia produzida pela imprensa ou se a principal causa da baixa popularidade é produto da experiência diária do cidadão médio com estes mesmos atores e instituições políticas. Por isso, geralmente, as pesquisas comparadas sobre o assunto tem um vício de origem, porque se baseiam na percepção que a sociedade tem sobre o assunto, sem considerar os limites de constituição desta⁵⁷.

Ao lado dos problemas metodológicos, os estudos sobre o comportamento da imprensa brasileira durante as eleições têm apontado tendências de cobertura jornalística tendenciosa.⁵⁸ O padrão de concentração acionária, controle de audiência e *market share* da verba publicitária dos conglomerados de mídia no Brasil conferem a determinados grupos um poder de alinhamento da opinião pública que não encontra paralelo em outros países e não pode ser desconsiderado nessa discussão. A tv aberta, que possui o maior alcance em termos de audiência entre o grande público, controla 64% de toda a verba publicitária disponível.⁵⁹ Como o braço de televisão das organizações Globo, por exemplo, controla 73% da verba de publicidade da tv aberta, isso representa 47,2% de toda a verba publicitária do país sob controle de uma única empresa, a TV Globo, um poder que vem despertando atenção até mesmo da imprensa internacional.⁶⁰ Ao lado desse grau de

⁵⁵ Bruno Peres, Andréa Jubé, Thiago Resende, “Dilma e Mantega defendem perpetuar desoneração da folha”, *Valor Econômico*, 19 de dezembro 2013

⁵⁶ As últimas pesquisas comparadas sobre corrupção, encomendadas pela Transparência Internacional, mostram que os brasileiros consideram os partidos políticos, o Congresso e a polícia como as instituições mais desacreditadas. A média brasileira (70%) de descrédito nas instituições públicas é superior à mundial (50%). Jamil Chade, Partidos são 'corruptos ou muito corruptos' para 81% dos brasileiros, *O Estado de S. Paulo*, 08 de julho de 2013

⁵⁷ CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. E. (org.). *Ideology and discontent*. 1964; Bourdieu, P. (1973), “L’opinion Publique n’Existe Pas”, in P. Bourdieu, *Questions de Sociologie*, Minuit, Paris, (1984), pp.222-235

⁵⁸ Alessandra Aldé, Gabriel Mendes e Marcus Figueiredo, Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006, *Política e Sociedade*, n. 10, abril de 2007

⁵⁹ Dados do projeto Inter-Meios, coordenado por Meio & Mensagem e auditado pela Pricewaterhouse Coopers, estima que o bolo publicitário total de 2012 foi R\$ 44,9 bilhões. Desse montante, a tv aberta respondeu por 64,7%. O projeto Inter-Meios reúne os principais meios de comunicação para contabilizar o volume de investimento publicitário em mídia no Brasil. Rodrigo Manzano, “Inter-Meios: setor cresce 5,98% em 2012”, *Meio&Mensagem*, 18 de março de 2013

⁶⁰ The Economist (2014) *Globo Domination*, Jun 7th

concentração oligopólica, o Brasil não dispõe de um marco regulatório das comunicações atualizado que promova a diversidade de fontes de notícias e limite à propriedade cruzada. A Inglaterra aprovou, ano passado, novos mecanismos regulatórios que procuram inibir a produção jornalística de má fé e a invasão da privacidade por parte das empresas de mídia. Na Argentina, a suprema corte reconheceu a constitucionalidade da Ley de Medios, aprovada em 2009, que obriga o grupo Clarín a abrir mão de 240 licenças de tv aberta e fechada sob seu controle. No Brasil, o código que regula as comunicações é de 1962 e qualquer discussão sobre sua atualização vem sendo interdita pelas empresas de comunicação como ação de censura por parte do poder público⁶¹.

Considerando que a maioria dos eleitores não possui contato direto com máquinas partidárias, representantes do parlamento e do executivo, cabe perguntar qual seria a interface governamental que poderia informar a experiência negativa do eleitor médio sobre a política? O acesso precário a bens e serviços providos pelo poder público municipal e estadual, com vícios de clientelismo e patronagem política e corporativa, constitui a barreira mais dolorosa para a dignidade cidadã. Esses vícios guardam um amplo espectro de práticas delituosas que já se configuram, em graus diversos, como cultura operacional da sociedade e dos governos. Ao contrário de uma visão fundada numa espécie de culturalismo atávico, onde a prática de corrupção estaria vinculada a aspectos do “caráter” do brasileiro, a literatura analiticamente mais produtiva tem associado a corrupção à constituição de normas informais que institucionalizam práticas consideradas moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas.⁶² Parece ainda mais produtivo enquadrar o problema como um dilema de ação coletiva. Por exemplo, os estudos sobre os custos estratificados de acesso aos direitos por meio do judiciário sugerem um terreno de análise menos pantanoso para compreensão dos incentivos institucionais das opções de saída não convencionais, como é o caso da noção de máfia descentralizada e justiça lotérica⁶³.

Por outro lado, a literatura que estuda o comportamento predatório de burocracias, do tipo *rent seeking*, convencionou considerar que existem condições que criam mais ou menos oportunidades para um comportamento extrativo da renda pública por parte das elites políticas e grupos de interesse.⁶⁴ Pensar a corrupção no Estado do ponto de vista dos dilemas de ação coletiva implica um

⁶¹ Franklin Martins, Nada Além da Constituição, *Carta Capital*, Edição 781

⁶² Fernando Filgueiras, A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n° 2, Novembro, 2009, p.386-421

⁶³ Wanderley Guilherme dos Santos (1993), "Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro", *Razões de Desordem*, Rio de Janeiro: Rocco

⁶⁴ George Stigler, "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971), pp. 3-21

deslocamento das expectativas voluntaristas de comportamento ético por parte dos administradores públicos, para direção de arranjos institucionais de controle mútuo que criem incentivos para cooperação e universalismo de procedimentos.

A existência de órgãos independentes de controle das ações do executivo, judiciário e parlamento; constituição de uma burocracia profissionalizada e estável, ao estilo weberiano; existência de ciclos de competição eleitoral com participação de partidos e organizações de oposição; além das liberdades civis típicas de um regime democrático. Considerando esse cardápio básico de incentivos, o Brasil detém um arranjo institucional bastante saudável para conter a ação predatória de grupos *rent seeking*, o que não quer dizer que eles tenham deixado de existir e operar. Se observarmos onde esse comportamento predatório é mais acentuado, lá encontraremos falhas fundamentais em um ou mais dos aspectos destacados acima. Num judiciário opaco, com poucos mecanismos de fiscalização externa, onde prevalece a procrastinação no andamento de processos, elevados custos do acesso à justiça, e o sentimento de assimetria no acolhimento das demandas judiciais da sociedade.⁶⁵ Nas pequenas cidades, onde a máquina pública sofre com deficiências burocráticas mais graves, a exemplo da baixa profissionalização e instabilidade de carreira.

No entanto, os mecanismos de controle externo do executivo federal, sejam eles estatais (como o tribunal de contas) ou privados (como a imprensa), têm desempenhado um papel relevante nas políticas públicas, inovando os meios de contenção da corrupção. O fortalecimento de algumas carreiras de estado, por meio de novos concursos públicos e reestruturação administrativa, contribuiu para isso.⁶⁶ Ao mesmo tempo, pouco se destaca no debate sobre corrupção a corrosão das capacidades estatais que levaram a máquina pública à captura por grupos predadores decorreu de uma longa ausência de investimentos motivada pelas restrições fiscais sobre a qual se assentou a política monetária vigente desde 1994. Processos de sucateamento e terceirização dos serviços fundamentais providos pelo poder público foram alvos fáceis de captura por grupos *rent seeking*. Como foi possível destacar nas seções anteriores, uma das premissas do padrão de acesso estratificado a bens e serviços se baseia no solapamento sistemático das condições que deveriam

⁶⁵ No Brasil, o prazo médio para que uma ação no judiciário tenha uma solução final é de oito anos. Segundo pesquisa da Secretaria da Reforma do Judiciário, só vale a pena acionar a justiça se o autor tiver um valor muito alto para receber pela ação e se também dispuser de estrutura jurídica permanente, o que apenas uma minoria da sociedade tem. Ver dados em Aline Pinheiro, Estudo mostra impacto da ação do Judiciário na economia, *Consultor Jurídico*, 2 de Dezembro de 2005; DIEST/Ipea e CNJ/DPJ, Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal, Comunicados do IPEA n. 83, 31 de Março de 2011

⁶⁶ Consolidou-se o padrão de carreira com estabilidade em decorrência da expansão do número de servidores estatutários, além da elevação geral do nível de escolaridade, especialmente na esfera municipal, onde se encontra hoje mais da metade do total da ocupação do setor público. Ver dados em IPEA/DIEST (2011) “Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto”, Comunicados do IPEA n. 110, 8 de Setembro

constituir o esteio da isonomia republicana na arrecadação e emprego dos recursos públicos. Essa é uma das deficiências da teoria do *rent seeking* que vem sofrendo críticas sistemáticas a partir de estudos comparados.⁶⁷ A subtração de renda das elites burocráticas encasteladas com o objetivo de miná-las por asfixia, via privatizações e sucateamento institucional, tem resultado, muitas vezes, num efeito inverso ao esperado: o aumento da corrupção através da captura do setor público por grupos de predadores privados. Nesse sentido, uma estratégia para qualificar o grau de vulnerabilidade das estruturas burocráticas à corrupção possa ser através da análise das chamadas capacidades estatais.⁶⁸

(Tabela 4)
Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo por Órgãos de Administração SIAPE

| | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Educação | 174.966 | 165.510 | 163.479 | 164.870 | 173.181 | 180.895 | 199.174 | 227.848 | 244.557 |
| Saúde | 123.159 | 110.804 | 104.948 | 105.238 | 106.079 | 106.259 | 105.456 | 99.962 | 97.564 |
| Previdência Social | 45.718 | 41.566 | 40.121 | 40.254 | 42.202 | 39.771 | 39.006 | 38.239 | 40.562 |
| Justiça | 23.261 | 23.113 | 20.685 | 21.244 | 25.502 | 27.915 | 29.130 | 31.183 | 32.276 |
| Fazenda | 26.207 | 26.958 | 26.098 | 25.622 | 26.404 | 33.233 | 34.301 | 34.348 | 33.618 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

(Tabela 5)
Despesa Anual de Pessoal Civil do Poder Executivo (R\$ bilhões correntes)

| | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Educação | 5,359 | 6,399 | 7,062 | 8,865 | 11,576 | 14,049 | 19,267 | 25,914 | 30,880 |
| Saúde | 3,844 | 4,455 | 4,873 | 5,498 | 6,652 | 7,404 | 10,140 | 13,098 | 14,530 |
| Previdência e Assistência Social | 2,582 | 3,001 | 3,388 | 4,102 | 5,160 | 6,219 | 7,915 | 9,015 | 8,945 |
| Justiça | 1,885 | 2,063 | 1,957 | 2,517 | 3,325 | 4,445 | 5,705 | 6,417 | 6,828 |
| Fazenda | 2,742 | 3,202 | 3,835 | 4,725 | 6,551 | 9,016 | 11,596 | 13,586 | 14,562 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

(Tabela 6)
Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade do cargo, segundo os órgãos da administração¹ - SIAPE

| | Superior | | Intermediário | | Auxiliar | | Sem Informação | | Total |
|----------------------------------|----------|-------|---------------|-------|----------|------|----------------|-------|---------|
| | | | | | | | | | |
| Educação | 147.455 | 60.3% | 75.574 | 30.9% | 9.162 | 3.8% | 12.366 | 5.1% | 244.557 |
| Saúde | 15.815 | 29.7% | 21.857 | 41% | 5.258 | 9.9% | 10.392 | 19.5% | 53.322 |
| Previdência e Assistência Social | 10.227 | 25.2% | 28.499 | 70.3% | 61 | 0.2% | 1.775 | 4.4% | 40.562 |
| Justiça | 15.058 | 46.7% | 14.398 | 44.6% | 432 | 1.3% | 2.388 | 7.4% | 32.276 |
| Fazenda | 22.645 | 67.4% | 9.234 | 27.5% | 387 | 1.2% | 1.352 | 4% | 33.618 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁶⁷ Hector E. Schamis, *Re-forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*

⁶⁸ Peter Evans e James E. Rauch, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1999), pp. 748-765

(Tabela 7)

Quantitativo dos ocupantes de DAS por situação de vínculo e nível de escolaridade SIAPE

| Nível da Função | Servidor de Carreira | Sem Vínculo | Nível Superior | Total |
|-----------------|----------------------|-------------|----------------|--------|
| DAS 1 | 5.435 | 1.768 | 66% | 7.203 |
| DAS 2 | 4.663 | 1.497 | 77% | 6.16 |
| DAS 3 | 3.081 | 1.254 | 85% | 4.335 |
| DAS 4 | 2.505 | 1.001 | 92% | 3.506 |
| DAS 5 | 769 | 304 | 96% | 1.073 |
| DAS 6 | 145 | 73 | 97% | 218 |
| Total | 16.598 | 5.897 | 78% | 22.495 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A partir da seleção das cinco maiores áreas, tanto em termos das políticas públicas que interessam o escopo desse artigo, quanto em termos de volume de recursos e estrutura burocrática envolvidos, é possível fazer algumas observações sobre as condições de profissionalização e coesão burocrática que poderiam garantir maior ou menor insulamento a ação predatória de grupos *rent seeking*. O perfil de escolarização e o vínculo profissional desses quadros também pode servir para apontar o *esprit de corp* burocrático. Ao mesmo tempo, a partir desses dados também seria possível tecer alguns comentários sobre a sustentabilidade burocrática na oferta de bens e serviços demandados pela sociedade recentemente.

Algumas constatações imediatas podem ser feitas: entre as cinco áreas ministeriais com maior número de funcionários apenas três apresentaram aumento do número de quadros. Mesmo assim, trata-se de um incremento vegetativo (entre 30 e 40% no intervalo de 1997 e 2013) certamente abaixo das demandas por bens e serviços produzidas pela mobilidade de renda verificada no período. O número de funcionários da saúde e previdência, duas áreas cruciais para consolidação de direitos sociais com impacto fundamental sobre a redução da desigualdade, foram sensivelmente reduzidos. Os exemplos conspícuos da saúde e educação podem ser observados na expansão desordenada das matrículas do ensino superior privado, em decorrência da escassez de vagas nas universidades públicas, e no crescimento exponencial do seguro de saúde privado (planos de saúde), devido a precariedade do atendimento no SUS. Por outro lado, a recuperação salarial desses mesmos funcionários nos últimos dez anos foi significativa, o que pode ter implicado na melhoria da qualidade da oferta dos serviços. Tanto na área de saúde quanto na educação o volume de recursos com pessoal dobrou em termos absolutos entre 2007 e 2013. Em termos de qualificação dos quadros, a educação e a fazenda se destacam com mais de 60% dos funcionários com formação universitária, contrastados pela área de previdência e saúde com menos da metade desse percentual.

Entre os funcionários ocupantes de cargos e funções de confiança o governo federal dispõe de 93.423 vagas para nomeação política. Uma parte desses cargos, chamados de Direção de Assessoramento Superior (DAS), constitui a alta elite burocrática que assume funções de direção em autarquias e ministérios, e somam 22.495 funcionários. De acordo com a tabela 7, 74% desses cargos de confiança são ocupados por servidores de carreira e 78% são compostos de quadros altamente qualificados, com nível universitário e pós-graduação. Esse perfil também é bastante ilustrativo porque sugere elevado grau de profissionalismo e especialização, ancorados na memória institucional e coesão intraburocrática, considerando as chances elevadas de progressão na carreira, as posições de direção. Portanto, as acusações de ‘aparelhismo’ da máquina pública por partidos ou outros interesses externos como fator de desvirtuamento das funções públicas não parece ser procedente. Se é correto apontar as deficiências do setor público na provisão de bens e serviços a sociedade, não é acertado atribuir como causa exclusiva desses problemas a corrupção. Embora tenha ocorrido uma recuperação salarial dos rendimentos dos funcionários públicos federais nas áreas selecionadas, o número de funcionários ainda é pequeno e, em muitos casos, regrediu. Ou seja, a recomposição das capacidades estatais foi parcial e ainda depende da margem de manobra orçamentária ditada pela política monetária.

Conclusão

Segundo Wolfgang Streeck, existe uma antinomia fundamental entre a socialização pelo consumo e a socialização através da comunidade política. A socialização pelo consumo é monológica e não dialógica, voluntária e não obrigatória, individual e não coletiva. A cidadania estaria, nesse sentido, orientada para produção de *bens políticos*, cujos resultados raramente são ideais do ponto de vista dos interesses do indivíduo. Ao contrário do consumo, a cidadania implica numa espécie de vínculo obrigatório entre membros da comunidade política em que o não atendimento das preferências individuais deve ser compensada pela satisfação cívica na produção de bens políticos por meio de um processo democrático legítimo. Como a política se orienta pela criação e regulamentação da ordem social, seus resultados não podem ser decompostos em diferentes produtos que contemplem os gostos individuais, ou seja, o consumo de bens políticos e a participação dos consumidores na produção desses bens não podem ser voluntários.⁶⁹

⁶⁹ Wolfgang Streeck. Citizens as Customers – Considerations on the New Politics of Consumption, *New Left Review*, 76, July-August, 2012

O que acontece quando uma parcela de bens e serviços que constitui o lastro substantivo da cidadania é negociada tendo em vista as preferências individuais do consumidor e não como bens políticos? A consolidação de um modelo de cidadania estratificada pelo consumo no Brasil não é um fenômeno novo nem peculiar ao país. No entanto, como o Brasil não conseguiu adotar um modelo de *welfare* pleno, a trajetória recente de incorporação das clivagens de consumo atualizou e reforçou aspectos perversos da cidadania regulada. A estrutura de preferências das distintas faixas de renda e segmentos ocupacionais dentro da sociedade brasileira, em relação aos bens políticos, parece não compartilhar dos mecanismos de obrigação mútua que deveriam vincular a comunidade política. O ressentimento de parcela de grupos de renda intermediário em relação a perda de espaço relativo nas esferas de reprodução simbólica e de status, como a universidade, o aeroporto, o shopping, em decorrência da chegada dos novos grupos de consumidores estimulados por políticas institucionais e pelo crédito abundante, denuncia a dificuldade de reconhecimento mútuo dentro da comunidade política.

Uma das consequências mais salientes desse processo tem sido a emergência de um arraigado conservadorismo social, refletido não apenas em agendas sectárias como também no rechaço da política como mecanismo de cooperação para prover a oferta de bens coletivos. Embora os grupos de interesse continuem ativos no sistema político, pressionando as esferas decisórias em favor de suas agendas, o discurso da corrupção contaminou a opinião pública, inibindo a sociedade do esforço de compreensão do sistema político, que hoje se inclina para soluções extrainstitucionais, como é o caso de aspirações de candidaturas de membros do judiciário a partir de uma plataforma discursiva antipartidária. A literatura recente tem observado essa tendência em diversos estratos sociais, mesmo aqueles que estão se beneficiando da mobilidade renda. O fenômeno do realinhamento eleitoral destacado por André Singer, por exemplo, salienta que esse contingente de eleitores do subproletariado que passou a votar Lula compartilha de valores conservadores.⁷⁰ O acesso a direitos de cidadania, como educação e saúde, através de políticas de crédito para acessar a universidade privada e o plano de saúde privado, confere ao esforço individual a alavanca causal que justifica ascensão social não como benefício com custos compartilhados (como de fato são), mas como conquistas privadas fruto exclusivo do esforço pessoal. A difusão de uma ética evangélica apoiada numa ascese privada do trabalho tem reforçado esse aspecto.

⁷⁰ André Singer, *Os Sentidos do Lulismo*, SP: Cia das Letras, 2012

Talvez a maior ironia se deva ao fato de que foi justamente uma coalizão de esquerda que criou as condições para essa trajetória. Para conciliar a estabilidade monetária, o governo federal teve que abrir mão da agenda de expansão dos direitos sociais universais, baseada numa provisão orçamentária que as elevadas taxas de juros não admitiam. Ao mesmo tempo, o governo teria que fazer a reforma tributária progressiva e desarmar os benefícios fiscais e tributários setorializados que também beneficiam segmentos de renda média. O fundo tributário comum teria que ser reforçado caso o Estado desejasse universalizar com qualidade bens e serviços que constituem os direitos sociais. No entanto, essa pareceu ser uma tarefa política que a coalizão não pode ou não estava disposta a enfrentar. A saída acabou sendo pela conciliação via mercado. A expansão do mercado interno através do crédito e do reforço de estímulos fiscais e tributários setorializados manteve o desemprego baixo, produziu mobilidade de renda, provocando um sentimento de bem estar social. Contudo, essa trajetória foi adotada esvaziando o conteúdo propriamente político, no sentido dado por Streeck, que obriga os consumidores desses bens a um vínculo moral, próprio de uma comunidade de direitos. Como restabelecer esse elo e impedir que o conservadorismo social degradingo para um conservadorismo político é, certamente, um dos desafios mais sérios para quem nutre expectativas de transformações profundas no regime de cidadania no Brasil.