

**ESTUDO E PARECER SOBRE A PEC 241\_2016**  
**Abordagem Sociológica da Política Fiscal no Brasil**

**.PEC da Nova Política Fiscal: “Mãe de todas as Reformas”**

**.PEC da Desigualdade Social**

**Romeu Karnikowski**  
Doutor em Sociologia pela UFRGS

Porto Alegre, Agosto de 2016

## **1 – Aspectos Iniciais Sobre a PEC 241\_2016**

O Governo Federal, no mês de junho do ano corrente, encaminhou à Câmara dos Deputados, onde por determinação constitucional o governo deve iniciar todas as proposições do Poder Executivo Federal, uma Proposta de Emenda à Constituição, que foi protocolada como PEC 241\_2016, que visa alterar Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o objetivo de implantar novo regime fiscal. No seu teor a PEC 241 propõe a reforma fiscal impondo limite ou teto para os gastos públicos tendo como base as despesas do ano anterior corrigida pela inflação situação que deve vigorar por vinte anos. Segundo a sua justificativa a proposta em questão tem por objetivo corrigir o desequilíbrio fiscal do país. A PEC 241, que no dizer de MICHEL TEMER é a mãe de todas as reformas, foi elaborada pela equipe econômica de HENRIQUE MEIRELLES instalada no Ministério da Fazenda e seus objetivos estão transcritos na primeira parte da sua justificativa:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica. No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$ 170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as conseqüências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento. A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu

apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.

A par da sua justificativa, a proposta do governo atinge todas as áreas abarcadas pelo Poder Público Federal, principalmente as suas funções fundamentais tais como a saúde, educação e segurança pública e dentro delas os seus servidores. A PEC 241 propõe instituir novo regime fiscal, através da inserção de mais cinco artigos no Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, pelos quais pretende estabelecer o corte e o congelamento dos gastos públicos por vinte anos, sendo o mesmo corrigido tão somente pelo IPCA. Na CCJ da Câmara dos Deputados, a referida PEC 241 foi aprovada por 33 votos a favor e 18 contra a sua admissibilidade.

Não resta dúvida que a aprovação da PEC 241 implicará em cortes profundos nos pilares essenciais do poder público que são a educação, saúde, segurança pública e aplicação da justiça, sem falar no financiamento da infra-estrutura do País. Ela congela por cerca de vinte anos a grade fiscal e o orçamento propugnado pelo governo mesmo se ocorrer crescimento econômico nesse período. Segundo MARIA LÚCIA FATTORELLI esse ajuste fiscal proposto pelo governo, que repousa no congelamento do orçamento e no corte dos investimentos públicos, visa acumular recursos para pagar a dívida desviando recursos vitais para a subtração da pobreza e da desigualdade social.

A PEC 241 pretende estabelecer novo regime fiscal, que deve vigorar por vinte anos, consubstanciando limites dos gastos públicos, que em primeiro lugar atingirá o orçamento com pessoal da administração pública, e por consequência afetará todas as iniciativas das políticas públicas que visem a inclusão social. O governo de MICHEL TEMER chama a reforma fiscal proposta pela PEC 241 de a mãe de todas as reformas que viabilizará o desenvolvimento econômico do país. Mas, esse argumento como veremos a seguir, é bastante surrado e tem similitude na política fiscal “desenvolvimentista” construída pelo regime militar que proporcionou o grande crescimento econômico do Brasil, mas sem distribuição de renda, o que deixou para a posteridade e para os dias atuais uma sociedade dilacerada pela violência urbana e penalizada pela falta de saúde, educação e segurança pública. Essa política de crescimento econômico – e não de desenvolvimento social – legou uma sociedade com ilhas de riquezas e prosperidades imensas e gigantescos bolsões de miséria e pobreza

opressora e sufocante. A política fiscal que financiou o vertiginoso crescimento econômico depois de 1967, mas infelizmente com concentração de renda, deixou o Brasil mais rico para os ricos e mais pobre para os pobres. E é essa política fiscal, que deixou uma sociedade brasileira, profundamente cindida e com diferenças abismais, é que a PEC 241 pretende retomar.

Essa política do crescimento econômico, sem qualquer vinculação com o desenvolvimento social, é resultado em grande parte, senão no todo, da ausência e erosão da cidadania política. Sem a cidadania política – sem partidos políticos com bandeira da defesa da justiça social – e também sem as arenas atinentes, ou seja, parlamentos e mesmo executivos com representantes eleitos regularmente, não permitiu aos trabalhadores e segmentos mais pobres defenderem os seus direitos. No período varguista entre 1930 e 1945, grande parte dos direitos dos mais pobres foi imposto de cima para baixo, sob o sacrifício das demais cidadanias, mais especificamente da civil e da política. A supressão da cidadania política dos trabalhadores foi-lhes fatal, no sentido que na arena do poder, por muito tempo faltou a sua voz. Os dois regimes autoritários e ditatoriais, Estado Novo (1937-1945) e regime militar (1964-1985), cassaram os direitos políticos dos trabalhadores e dos mais pobres de modo que esses segmentos não conseguiram impor sua posição quanto a distribuição de renda, principalmente, depois de 1967, quando o regime de 1964, impôs a sua política de crescimento econômico sobre todas as demais agendas dentro do Estado de Segurança Nacional.

A cidadania se dava tão somente pela determinação jurídica da nacionalidade do brasileiro. O voto era – e continua sendo obrigatório – o que vem a ser paradoxo, diante de tamanha exclusão da arena das decisões políticas da maior parte da população brasileira. É nessa dimensão que se afirmou a estadania – a cidadania dos ricos e poderosos – contra cidadania clássica – civil, política e social - dos segmentos intermediários e a total exclusão da cidadania insurgente dos oprimidos e bestializados que têm suas vidas esmagadas por uma estrutura injusta e desigual que nunca foram reconhecidos pelos estatutos do Estado.

## 2 – Breve Histórico da Desigualdade Econômica do Brasil

A palavra que está cada vez mais corrente nos meios econômicos e políticos em todo o mundo e que traduz a dura realidade do mundo atual e principalmente do Brasil, é a **desigualdade**. A preocupação com a desigualdade deixou de ser exclusividade de militantes e intelectuais da esquerda para ser o cerne do pensamento econômico da atualidade, tal como demonstra THOMAS PIKETTI no seu livro **O Capital no Século XXI**. Não sem razão, **desigualdade** vem a ser o título do livro petardo do professor e economista britânico ANTHONY B. ATKINSON de quem o próprio PEKETTI é discípulo, onde ele analisa a discrepância entre a acumulação de riqueza e a manutenção crônica da pobreza cujos índices infelizmente vem crescendo nas últimas décadas. Em termos globais a questão da desigualdade tornou-se mais premente quando consideramos a realidade econômica que se configurou o mundo a partir de 1970 até os dias atuais. Nesse período o mundo foi abalado por quatro grandes crises financeiras que afetaram profundamente o tecido do equilíbrio social e a estrutura fiscal da maior parte dos países.

Os anos que sucedem 1970 não têm precedentes quanto à volatilidade nos preços das *commodities*, moedas, imóveis e ações. Um grande número de bancos em três, quatro ou mais países entrou em colapso quase ao mesmo tempo. Houve quatro ondas de crises financeiras. Cada uma foi seguida por uma recessão, e a desaceleração econômica que começou em 2008 foi a mais severa e mais global desde a Grande Depressão na década de 1930.

- A primeira onda de crises começou nos anos 1980, quando Brasil, México, Argentina e dez outros países em desenvolvimento não puderam pagar seus empréstimos de US\$ 800 bilhões.
- A segunda ocorreu em meados de 1990 e engolfou o Japão e três países nórdicos – Finlândia, Noruega e Suécia.
- A terceira foi a crise financeira asiática de meados de 1997. Inicialmente, a Tailândia, a Malásia e a Indonésia envolveram-se, e, depois, o Brasil, a Coréia do Sul, a Rússia e a Argentina também sucumbiram. Em retrospecto, a crise financeira que impactou o México durante a sua transição presidencial no final de 1994 foi a precursora da tensão no sudeste asiático trinta meses depois.
- A quarta onda foi disparada no início de 2007 com a queda dos preços dos imóveis nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Espanha,

Irlanda e Islândia – e então dos títulos dos governos grego, português e espanhol. (KINDLEBERGER - ALIBER: 2013, p. 1).

A história do Brasil foi e continua sendo pautada pela desigualdade econômica e por profundas clivagens sociais que constituem os principais combustíveis da violência e da criminalidade. As crises financeiras globais desde 1970 afetaram profundamente o nosso país, tanto no seu aspecto social bem como no seu sistema fiscal, contribuindo para a perpetração da desigualdade. A estrutura estatal e fiscal do Brasil vem a ser suficientemente forte e adequada para suportar tais ondas de crises econômicas globais? O Brasil experimentou entre 1930 e 1980, os seus 50 anos de ouro de crescimento saindo da 59ª para a 8ª economia do mundo no início dos anos 1980. Antes de 1930, a situação econômica do Brasil era muito delicada, extremamente dependente das exportações de produtos agrícolas, notadamente, o café produzido nas grandes fazendas da região sudeste. O Brasil não tinha um parque industrial que permitisse uma arrecadação tributária razoável e dependia totalmente da sua principal *commoditie*, ficando refém das oscilações do preço do café no mercado internacional. A República Velha (1889-1930) foi marcada pela predominância liberal do Estado brasileiro, onde o poder político estava assentado nas oligarquias estaduais, que para tanto, criaram seus próprios exércitos policiais, tal como a Brigada Militar no Rio Grande do Sul, instituída por JÚLIO DE CASTILHOS em 1892, sob a assinatura de FERNANDO ABBOTT<sup>1</sup>. O quadro abaixo demonstra o desempenho da economia brasileira em comparação com outros quinze países, entre os séculos XIX e o XX, tendo como referência o PIB per capita:

---

<sup>1</sup>O pai da Brigada Militar é JÚLIO DE CASTILHOS, que segundo DEMETRIO RIBEIRO, já vinha preparando a criação de um “exército policial” em 1891, antes de ser derrubado do poder em novembro desse mesmo ano, inclusive trazendo do Rio de Janeiro, oficiais para organizar uma espécie de exército estadual. Quando do seu retorno ao poder através da dita “Revolução de 17 de junho” de 1892, ele não assumiu diretamente a presidência do Estado, deixando para seus títeres MANOEL VITORINO e FERNANDO ABBOTT, mas retomou o seu plano de criar um exército estadual, tomando como modelo a organização do Exército Nacional, com unidades de infantaria e de cavalaria, para enfrentar os seus inimigos federalistas (maragatos). FERNANDO ABBOTT assinou a criação dessa força estadual em 15 de outubro de 1892. Essa história que a Brigada Militar nasceu em 1837 foi uma invenção do General Flores da Cunha (1880-1959) que governou o RS entre 1930 e 1937, em razão das comemorações dos “100 anos da Revolução Farroupilha” em 1935, que sem dúvida foram até hoje, as maiores da história de Porto Alegre. O historiador JOSEPH L. LOVE observou no seu livro o **Regionalismo Gaúcho** que nos seus primeiros decênios a Brigada Militar custava quase metade do orçamento do Rio Grande do Sul.

<b>PIB PER CAPITA DE 16 PAÍSES ENTRE OS SÉCULOS XIX E XX</b>									
<b>REFERÊNCIA: US\$ DE 1990</b>									
	<b>EUA</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>França</b>	<b>Alemanha</b>	<b>Bélgica</b>	<b>Holanda</b>	<b>Suíça</b>	<b>Itália</b>	<b>Espanha</b>
<b>1870</b>	2.457	3.263	1.858	1.913	2.640	2.640	2.172	1.467	1.376
<b>1913</b>	5.307	5.032	3.452	3.833	4.130	3.950	4.207	2.507	2.255
	<b>Japão</b>	<b>Rússia</b>	<b>México</b>	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>Turquia</b>	<b>Egito</b>		
<b>1870</b>	741	1.023	710	740	1.311	-	-		
<b>1913</b>	1.334	1.488	1.467	839	3.797	979	508		

Fonte: BRASSEUL: 2010, p. 166

O parco desenvolvimento econômico do Brasil entre os séculos XIX e o XX afetou profundamente o desenvolvimento da sociedade brasileira e das próprias instituições políticas, durante a República Velha (1889-1930). Essa realidade de grande pobreza começa a mudar, paradoxalmente, depois da mais grave crise econômica mundial dos últimos 200 anos, dada pela grande depressão de 1929, onde a estrutura política e financeira do Brasil teve ser redimensionada. A nova dimensão política e econômica passou a ser implantada no país com a Revolução de 1930, que alçou ao poder máximo, o então Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, GETÚLIO DORNELLES VARGAS (1883-1954). Desde o início do seu governo em 1930, GETÚLIO VARGAS encabeçou um profundo processo de recentralização política, administrativa e econômica, deslocando o poder desmembrado nos estados para a autoridade monocrática da União, uma verdadeira retomada centralizadora que vigorou no Império (1822-1889). O Estado Novo (1937-1945) recrudescer ainda mais esse processo de centralização simbolizada na grande Cerimônia da Queima das Bandeiras em abril de 1939, onde todos os símbolos municipais e estaduais foram queimados devendo prevalecer unicamente os brasões e selos do governo federal e a bandeira do Brasil. Esse processo centralizador retirou dos estados o poder de promulgarem seus próprios códigos e das suas forças públicas que passaram a ser denominadas de polícias militares por força da Constituição da República de 1934. Não resta dúvida, que com a era getulista entre 1930 e 1945, o Brasil começou a tomar formas mais definidas no campo econômico superando, parcialmente, as imensas desigualdades de uma era de grande pobreza social e econômica. Essa transformação econômica e social que marcou

os três lustros de Getúlio Vargas foi perceptível aos estudiosos estrangeiros que aqui se instalaram para decifrar as terras descobertas por Cabral<sup>2</sup>.

A norte-americana SYLVIA HEWLETT, professora e pesquisadora do prestigiado **Barnard College**, observou que o desenvolvimento brasileiro contemporâneo permite a coexistência da acumulação de imensa riqueza com uma pobreza cada vez mais avassaladora.

A evolução histórica da economia brasileira pode ser dividida em três períodos. O primeiro corresponde à era da exportação de produtos primários, que se baseava na produção de lavouras comerciais e na mineração. Esse período durou desde o século XVI até a Grande Depressão, e caracterizou-se por estagnação interna e uma estrutura social altamente desigual. O segundo foi a fase de “fácil” industrialização para substituir importações, que durou de 1930 a 1964. Esse período foi marcado por rápido crescimento industrial, inflação recorrente e rigidez do padrão assimétrico de distribuição herdado do período anterior. E, finalmente, há o período desde 1964, uma era de estabilização e crescimento liderado pela exportação, o que resultou em vigoroso desenvolvimento econômico e agravamento da pobreza. A segunda e a terceira fases constituem em conjunto a era do moderno crescimento industrial, freqüentemente citada apenas como o período moderno. (HEWLETT: 1981, p. 37).

A pesquisadora norte-americana destaca o papel cada vez mais relevante do Estado no desenvolvimento econômico do Brasil ao longo do século XX, principalmente, a partir dos anos 1950, quando tem início um grande surto industrialista no país:

O papel do Estado brasileiro contemporâneo tem raízes profundas nas condições estruturais do desenvolvimento tardio e reflete as prioridades de sucessivos regimes políticos. A arrancada industrial de meados do século XX necessita de considerável intervenção estatal. A proteção das indústrias recém-nascidas contra a concorrência estrangeira e o suprimento dos elaborados requisitos infra-estruturais da indústria moderna são apenas duas das áreas onde é crucial a ação do Estado. Entretanto, se a intervenção estatal é uma parte necessária da

---

<sup>2</sup>DYONELLO MACHADO (1895-1985), no seu romance **Os Ratos** (1935), fornece um retrato duro e muito realista da sociedade cotidiana da cidade de Porto Alegre na primeira metade do século XX. Esse romance magnífico, narra um dia da vida de Naziazeno Barbosa, um raso funcionário público, na sua busca frenética por dinheiro, pelos diversos lugares de Porto Alegre, para pagar uma dívida com o leiteiro. DYONELLO descreve a situação econômica de Naziazeno esmagado pela pobreza, a despeito de ser um funcionário público e o seu tormento em saldar uma simples dívida com a entrega de leite.



industrialização tardia, as metas e o âmbito de tal iniciativa constituem função das prioridades das classes dominantes. No Brasil moderno, o Estado tem sido participante efetivo da campanha de grandeza, e é mais exatamente visto como um agente poderoso e eficiente de acumulação do que como fonte de uma política redistributiva. Em suma, a ação estatal tem geralmente servido para proteger os padrões iníquos do desenvolvimento brasileiro. (HEWLETT: 1981, p. 103).

SYLVIA HEWLETT em sua aguda e profunda análise do desempenho do Estado na esfera da economia e do desenvolvimento do Brasil moderno, sempre lembra o seu papel interventor, através do seu poder de tributação o que não significou em investimentos reais na questão do equacionamento social, mas situação que se gravou a partir de meados dos anos 1960:

Os papéis financeiros do Estado brasileiro no período moderno servem para ilustrar o tremendo âmbito da intervenção estatal nesta nação em desenvolvimento tardio. O uso dos poderes de tributação e de gastos é o método clássico através do qual os governos têm alcançado suas metas alocativas, estabilizadoras e distributivas. No Brasil, os gastos governamentais como proporção do PIB aumentaram constantemente no período do pós-guerra, de 17% no final da década de 1940 para 37% em meados da década de 1970. Entretanto, esse crescimento nos gastos governamentais não deve ser interpretado como promoção de um “Estado de bem-estar”. Os dados sobre a alocação do orçamento federal mostram a prioridade extremamente baixa que têm sido conferida à saúde e educação, áreas de interesse social que têm recebido uma proporção pequena e cada vez menor das verbas governamentais. Em 1973, por exemplo, a exígua percentagem de 1,1% do orçamento federal foi destinada à saúde pública, ao passo que 21,7% foram gastos na defesa. No mesmo ano, o Brasil gastou duas vezes mais em estradas e obras públicas do que em educação e saúde! Em vista disto, não surpreende que o Brasil tenha a segunda mais alta taxa de analfabetismo da América do Sul e uma das piores taxas de mortalidade infantil de toda a região. Em suma, as prioridades reveladas pelo orçamento federal estão de acordo com a filosofia desenvolvimentista dos militares descrita no capítulo 4. Especialmente depois de 1964, “ordem e progresso” em vez de bem-estar social para as massas, tem sido o lema da política do governo. (HEWLETT: 1981, p. 119).

HEWLETT acertou no alvo na sua análise sobre a desigualdade que passou continuou a imperar no Brasil, a despeito de todo processo inclusivo, a partir da instauração do regime militar em 1964, a palavra de ordem passou a ser o

desenvolvimento sob o lema “ordem e progresso” transcrito da bandeira nacional e resquíio do positivismo de AUGUSTO COMTE (1798-1857), em prejuízo do bem-estar social da população brasileira. Sob o estudo luminar da professora SYLVIA HEWLETT, entendemos que entre 1930 e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil atravessou três fases distintas no que diz respeito à evolução da cidadania e da orientação da política fiscal do Estado.

A primeira fase, entre 1930 e 1945, caracterizou-se pela inclusão da cidadania social de grandes segmentos do povo brasileiro, mas excluiu as garantias da cidadania civil e também as possibilidades de participação nas esferas de decisão e de poder dos trabalhadores e mais pobres que seriam dadas pelo reconhecimento da cidadania política desses segmentos. Esse período pode ser definido como do nacionalismo-autoritário, com muitos elementos do fascismo, principalmente, com a elevação do Estado como o grande protagonista das transformações econômicas, sociais e políticas do país. A segunda fase, entre 1945 e 1964, denominada de “democrático”-populista, se caracterizou pelos rescaldos do Estado-Novo (1937-1945) no que se refere a inclusão de direitos sociais e pelos efeitos do Pós-Guerra no campo político. No primeiro, verificamos mais certo avanço da cidadania social, mas o fato do regime estadonovista ter realizado a supressão da cidadania política, fechando com as casas representativas e os partidos políticos, criou nessa fase os líderes carismáticos que pairavam sobre os ainda incipientes partidos recriados a partir de 1945. Esses são os líderes populistas. Talvez em razão disso, as instituições políticas não conseguiram se enraizar. E no segundo foi marcado pela Guerra Fria entre o bloco ocidental capitalista e o bloco soviético socialista, cujos efeitos atingiram a realidade político e social no Brasil nesse período que marcado por certo desenvolvimento e inclusão. A terceira fase, entre 1964 e 1988, se desenhou pela retomada do Estado como o grande senhor dos destinos do país, sob a direção dos militares e se fundamentou pela reorganização da política fiscal e seu deslocamento para financiar o crescimento econômico do país – o que aconteceu sem a distribuição da riqueza socialmente produzida – marcado por um processo de estatização da economia. A nova realidade constitucional dada pela Carta de 1988 inaugurou formalmente a era do Estado democrático de direito, mas trazendo muitos vícios e distorções das fases anteriores, entre os quais as arcaicas estruturas das polícias dimensionadas em carreiras de cima e carreiras de baixo.

### 3 – Evolução da Administração Pública e Fiscal do Brasil

As definições de administração pública, tecnoburocracia, burocracia pública ou estatal, ou simplesmente, burocracia passaram ser contextualizadas no campo da sociologia, a partir dos estudos de MAX WEBER<sup>3</sup>. A palavra burocracia aparece pela primeira vez no século XVIII, a partir de uma expressão francesa *bureaucratie* (num livre tradução significa *poder do escritório ou gabinete*) para se referir ao funcionamento do Governo, expressão que no século XIX, foi assimilado na língua alemã como *bürokratie*, com o mesmo sentido, sendo depois uma das categorias de WEBER. (HEADY: 1970, p. 36). Na perspectiva weberiana, a burocracia e dentro dela a administração pública se distinguia por alguns elementos definidores tais como a hierarquia, especialização ou diferenciação e qualificação. Nessa dimensão o Estado moderno, independentemente de matiz ideológica, se define como um Estado burocrático, onde a administração pública passa a exercer um peso preponderante. Outra categoria importante na sociologia de MAX WEBER é a do patrimonialismo que se definia pela tradição. Essas questões estão consubstanciadas na sua concepção dos três tipos puros do poder legítimo, que constituem três tipos ideais de poder.

<b>TRÊS TIPOS DE PODER OU DOMINAÇÃO LEGÍTIMA</b>		
<b>Poder Tradicional</b>	<b>Poder Carismático</b>	<b>Poder Legal</b>

São os três tipos de dominação legítima Os fundamentos da legitimidade do poder estruturaram a sua capacidade de dominação e são clareados por WEBER da seguinte forma:

O poder, isto é, a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem determinada, pode assentar em diferentes motivos de acatamento: pode ser condicionada apenas pela situação de interesses, portanto, por considerações teleológico-rationais das vantagens e desvantagens por parte de quem obedece. Ou, além disso, mediante o simples “costume”, pela habituação monótona à ação tornada familiar; ou pode ser justificada pela tendência puramente afetiva, simplesmente pessoal do governado. Um poder que se baseasse apenas em semelhantes fundamentos seria

<sup>3</sup>MAX WEBER nasceu em Erfurt, Alemanha, no dia 21 de abril de 1864 e morreu em 1920, pouco depois de retornar ao mundo acadêmico. A sua obra tornou-se basilar na sociologia moderna, principalmente no que tange a sua sociologia histórica, sociologia da religião, racionalidade, desencantamento e dominação das estruturas de poder onde ele enfoca os tipos legítimos de poder.

relativamente lábil. Nos governantes e nos governados, o poder costuma antes assentar internamente em razões jurídicas, razões da “sua legitimidade”, e o abalo desta fé legitimadora costuma ter conseqüências de vasto alcance. Nas “razões de legitimidade” do poder há, numa forma de todo pura, apenas três, das quais – no tipo puro – cada uma está ligada a uma estrutura sociológica radicalmente diversa do corpo administrativo e dos meios da administração. (WEBER: 2005, p. 19).

A partir da conceituação do que vem a ser legitimidade, WEBER passa a dissecar cada um dos três tipos de poder ou dominação que ele considera os tipos ideais puros da sua sociologia política.

*Poder tradicional*, em virtude da fé na santidade dos ordenamentos e dos poderes senhoriais desde sempre presentes. O tipo mais puro é a dominação patriarcal. A associação de poder é a agremiação, tipo de quem manda é o “senhor”, o corpo administrativo são “servidores”, os que obedecem são os “súditos”. A estrutura puramente patriarcal da administração: os servidores estão na total dependência pessoal do senhor, ou são recrutados de modo puramente patrimonial – escravos, servos, eunucos – ou extra-patrimonial a partir de estratos não de todo desprovidos de direitos: favoritos, *plebeus*. A sua administração é inteiramente heterônoma e heterocéfala; no seu ofício, não há nenhum direito próprio dos que administram, mas também não qualquer seleção *especializada* e nenhuma honra do funcionário em virtude da sua condição social; os meios administrativos objetivos são inteiramente controlados para o senhor na sua própria gestão. Na dependência pela do corpo administrativo em relação ao senhor falta toda a garantia contra o arbítrio senhorial, cuja extensão possível é, aqui máxima. O tipo mais puro é o poder *sultânico*. Todos os verdadeiros regimes despóticos têm este caráter, no qual o domínio é tratado com um vulgar direito de propriedade do senhor. (WEBER: 2005, pp. 22/23).

O poder carismático, por sua vez, que se caracterizava por dons pessoais e tidos como sobrenaturais de chefes e líderes, foi definido por WEBER da seguinte forma:

*Poder carismático*, mediante a dedicação afetiva à pessoa do senhor e aos seus dons gratuitos (carisma), em especial: capacidades mágicas, revelações ou heroísmo, poder do espírito e do discurso. O eternamente novo, o fora do quotidiano, o nunca acontecido e a sujeição emocional são aqui as fontes da rendição pessoal. Os tipos mais puros são a autoridade do profeta, do herói guerreiro e do grande demagogo. A associação de domínio é a agremiação na comunidade ou o séquito. O tipo

daquele que ordena é o *chefe*. O tipo de quem obedece é o *discípulo*...O corpo administrativo é escolhido segundo o carisma e a dedicação pessoal: não, por contraste, segundo a qualificação profissional (como o funcionário), nem segundo a ordem (como o corpo administrativo estamental), nem segundo a dependência doméstica ou outra dependência pessoal (como, por contraste, o corpo administrativo patriarcal). Esta ausente o conceito racional da “competência” e também o conceito de “privilégio”, peculiar às ordens...À administração – na medida em que este nome é adequado – falta toda a orientação por regras, quer estatutárias quer tradicionais. (WEBER: 2005, pp. 25/26).

O terceiro tipo puro de poder ou dominação legítima é o poder legal que se fundamenta na modernidade ocidental, com a instituição do Estado-Nação, depois da Revolução Francesa (1789-1799), por meio da ordem jurídica criada por ele. WEBER conceituou esse tipo de poder da seguinte forma:

O *poder legal* em virtude do estatuto. O tipo mais puro é o poder burocrático. A idéia fundamental é que, através de um estatuto arbitrário formalmente correto, se podia criar qualquer direito e alterar (opcionalmente o existente). A associação de poder é ou escolhida ou imposta; ela própria e todas as suas partes são *empresas*... No tipo do poder “legal” inclui-se, naturalmente, não só a estrutura moderna do Estado e da comunidade, mas também a relação de domínio na empresa capitalista privada, numa associação de fins ou união de qualquer espécie, que dispõe de um numeroso corpo administrativo e hierarquicamente articulado. As modernas associações políticas são apenas os representantes mais proeminentes do tipo...A burocracia é o tipo tecnicamente mais puro de poder legal. Mas nenhum poder é só burocrático, isto é, regido apenas mediante funcionários contratualmente recrutados e nomeados...Toda a história da evolução do Estado moderno se identifica, em especial, com a história do funcionalismo moderno e da empresa burocrática, tal como toda a evolução do moderno capitalismo avançado se identifica com a crescente burocratização da empresa econômica. A participação das formas burocráticas do governo aumenta em toda a parte. (WEBER: 2005, pp. 20/21).

Cabe ressaltar que a definição dos três tipos de dominação legítima, como escreveu PAUL HIRST, não consiste em uma tentativa de construir uma teoria geral do estado, embora influísse decididamente nessa dimensão, mas a concepção de tipos ideais. No entanto, WEBER concebeu tipos ideais típicos que definiram o poder de estado, desde os tempos antigos até os dias atuais quando se impõe a dominação legal.

No seu artigo **Burocracia e Liderança Política** – um dentre os vários - publicado no *Frankfurter Zeitung* em 1917, ele descreveu que o verdadeiro pilar do Estado moderno se constituía no poder legal assentado na burocracia pública:

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia. Isso é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil. Pois é a partir de seu gabinete que oficiais superiores comandam até batalhas. Tal como o assim chamado avanço em direção ao capitalismo tem sido o inequívoco critério para a modernização da economia, desde épocas medievais, assim também o progresso em relação ao funcionalismo burocrático caracterizado pelo formalismo de emprego, salário, pensão, promoção, treinamento especializado e divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentários, sub e superordenação hierárquicas tem sido o igualmente inconfundível padrão para a modernização do Estado, quer monárquico, quer democrático, pelo menos no que se refere a um Estado composto de grandes massas de povo, e não a um pequeno cantão com administração rotativa. O Estado democrático, assim como o Estado absoluto, elimina a administração feudal, patrimonial, patrícia, ou de outros dignitários que exercem poder de forma honorária ou hereditária, e a substitui por funcionários civis. São estes que tomam as decisões sobre todos os nossos problemas e necessidades diários. (WEBER: 1997, p. 39).

Na sociologia econômica de WEBER, o Estado moderno somente se fundamenta através da dominação legal, baseada na crença das leis de modo que as pessoas colocadas em cargo de autoridade têm por isso o direito de baixar ordens. Em um Estado capitalista a dominação legal é constitui o motor do sistema administrativo moderno<sup>4</sup>:

A forma mais pura de exercício da dominação legal é uma burocracia. Numa burocracia, os funcionários obedecem ordens principalmente devido aos apelos a seu sendo de *status*. Eles têm um treinamento específico, uma determinada esfera de competência e adquirem um intenso sendo de dever em relação ao seu trabalho. Têm carreira baseada em realizações e antiguidade no cargo, e só podem se aposentar em determinadas circunstâncias. Fazem parte de uma hierarquia; obedecem

---

<sup>4</sup>MAX WEBER conceituou o Estado como comunidade humana ou associação de pessoas que exercem com o devido reconhecimento social o monopólio do uso legítimo da força física no âmbito de determinado território.

ordens; e realizam seu trabalho de uma forma precisa e impessoal, com um mínimo de sentimentos. Uma burocracia é insuperável, diz Weber, em termos de eficiência, rapidez e previsibilidade. (SWEDBERG: 2005, p. 118).

Os norte-americanos demonstraram grande preocupação com o funcionamento eficiente da máquina pública na democracia, daí emergirem grandes estudos sobre o papel da administração pública nas democracias modernas, tais como o pioneiro *The Study of Administration* de 1887, do então professor universitário e futuro Presidente dos Estados Unidos WOODROW WILSON e o clássico **Estudo da Administração Pública** de DWIGHT WALDO de 1955, onde esse autor procura responder a pergunta o que é administração pública? Nessa mesma linha ele responde em duas instâncias: primeiro, para ele, administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo e segundo podemos definir administração pública como a arte e a ciência da gerência aplicada aos negócios de Estado (MARTINS; PIERANTI: 2006, p. 111). Nesse esforço se associa FERREL HEADY, professor da Universidade de Michigan, observando o seguinte:

A Administração Pública é aquele setor da administração que existe num contexto político. Relacionada basicamente com a execução das decisões da política governamental tomadas pelas pessoas que detêm a autoridade para a tomada de decisão no sistema político, a administração não pode nitidamente distinguida da administração de empresas, particular. É claro que o âmbito de alcance do Governo pode variar bastante de uma jurisdição política para outra, de modo que a linha divisória entre as duas é obscura, e não definida. Nos Estados Unidos, a prática restringiu um tanto os limites da ação administrativa de que se trata na maioria dos escritos sobre Administração Pública, com a consequência de que “a Administração Pública passou a significar, originariamente, a organização, o pessoal, as práticas e os procedimentos essenciais à execução efetiva das funções civis atribuídas ao setor executivo do Governo”. (HEADY: 1970, pp. 14/15).

Historicamente, a administração pública do Brasil, a partir de meados dos anos 1930, passou por um processo de modernização centralizadora, desencadeado por GETÚLIO VARGAS, superando em grande parte a administração patrimonial que prevaleceu até a vigência do Estado Novo. A modernização varguista da administração pública começou com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil pela lei 184, de 28 de outubro de 1936, que serviu de base para criação do Departamento

Administrativo do Serviço Público (DASP), através do Decreto-Lei 579/38. O DASP, que balizou toda a burocracia pública do Brasil por cinquenta anos, foi extinto em 1986. Antes de 1930, no entanto, a burocracia pública no Brasil se caracterizava pelo patrimonialismo da dominação tradicional<sup>5</sup>.

O fato é que GETÚLIO VARGAS começa a partir de 1936, através da criação do DASP, implantar profunda transformação no aparelho administrativo estatal, dando-lhe contornos de poder legal, no seu sentido puro, com a edificação da administração pública burocrática, mesmo em meio à pobreza geral da sociedade brasileira. Nesse propósito que o DASP, elabora um plano inovador de reestruturação das carreiras e da posição social do funcionalismo público federal. Com base nesse plano, GETÚLIO VARGAS à testa do Estado Novo, baixou o Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Esse Estatuto alterou significativamente a dimensão das carreiras pública no Brasil, dando-lhes o contorno de uma verdadeira significação de burocracia pública, que antes se caracterizava por ser função e não profissão de Estado. O Estatuto dado pela DL 1.713/1939 estabelece, em seu rigor, o profissionalismo do funcionalismo público, alterando profundamente o papel da burocracia estatal brasileira, através de garantias às carreiras dos servidores – na época eram denominados de funcionários públicos.

Essa modernização da administração pública, caracterizado pela centralização, avançou, através dos seus interventores – pois o Estado-Novo instalado em novembro de 1937 passou a administrar os estados e os municípios por interventores – que começaram a decretar uma nova moldura para as administrações regionais. No Rio Grande do Sul, o Decreto 6.880, de 7 de dezembro de 1937, baixado pelo general DALTRO FILHO, interventor no Estado, organizou a polícia de carreira. Esse decreto foi seguido pelo Decreto 7.601, de 5 de dezembro de 1938, que dispôs sobre a organização policial do Estado do Rio Grande do Sul, baixado por MIGUEL TOSTES. Todo esse processo marcou o surto modernizador do Estado-Novo, referente á

---

<sup>5</sup>O historiador JOSÉ MURILO DE CARVALHO é um profundo estudioso da burocracia pública brasileira do século XIX e do Império, para tanto é fundamental as suas duas obras já clássicas **A Construção da Ordem** e **Teatro das Sombras**. Na primeira ele estuda a constituição da elite política imperial e na segunda como funcionava a política imperial, tendo como epicentro a burocracia estatal que se tornou o estrato e o estamento das elites brasileiras legitimado pelo bacharelismo constituindo um mundo jurídico afastado da realidade social do país.



administração pública do país. Sobre essa transformação o professor FLÁVIO DA CUNHA REZENDE escreve o seguinte:

Como reconhecido por analistas da burocracia no Brasil (Graham, 1969; Geddes, 1990 e 1994; Martins, 1997; Bresser-Pereira, 1998b), até os anos 1930, a administração pública no Brasil era muito distante daquilo que se poderia considerar uma burocracia profissionalizada. Na realidade, era organizada por incentivos perversos que geravam obstáculos à performance. A lógica clientelista e patrimonialista que regia a organização burocrática no Brasil fazia com que a administração pública constituísse um espaço útil para trocar cargos por votos, sem qualquer esforço mais amplo para a implantação de elementos de racionalidade e, sobretudo, de performance. O esforço de *State-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado com o governo Vargas em 1930, dependeria em muito da construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi uma das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa. (REZENDE: 2004, p. 49).

O regime militar instaurado em 1964 aprofundou a modernização da administração pública burocrática, com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, como resultado principalmente do trabalho da Comissão AMARAL PEIXOTO (casado com ALZIRA VARGAS, filha de GETÚLIO), constituída pelo Presidente JOÃO GOULART em 1963. A reforma da administração pública de fevereiro de 1967 acompanhou as diretrizes do Plano de Ação Econômica do Governo, que tinha base no famoso Plano de Metas de JUSCELINO KUBITSCHEK – 50 anos em 5 – que se baseou em pesquisas da CEPAL que implicava em investimentos em infra-estrutura e incentivos à produção de capital e consumo de bens duráveis, entre outras medidas. O DL 200/1967 teve implicações profundas e duradouras na administração pública brasileira, sendo a principal delas a descentralização assentada na administração indireta: autarquias, fundações e sociedade de economia mista. Sobre o resultado dessas duas reformas o professor BRESSER PEREIRA analisou o seguinte:

Antes da Reforma Gerencial, houve no Brasil duas reformas administrativas, ou, mais precisamente, uma e meia, uma vez que a segunda não se completou e afinal foi desfeita pelos constituintes de 1988. A primeira, a partir de 1936, foi a Reforma Burocrática (que também pode ser chamada Reforma do Serviço Público), implantou um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática; a segunda, a partir do Decreto-Lei 200, de 1967, foi a Reforma

Desenvolvimentista, que promoveu a “administração pública para o desenvolvimento”, que foi anulada pelo retrocesso burocrático de 1988. (BRESSER PEREIRA: 1998, p. 163).

Uma terceira onda de reforma administrava emergiu em meados dos anos 1990, com a chamada Reforma Gerencial, que muitos consideraram um desdobramento, senão o necessário aprofundamento do Decreto-Lei 200/67. A reforma do Estado de 1995, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tinha como centro três propostas: primeiro, a descentralização dos serviços sociais do Estado federal para o encargo dos estados e municípios e vários aspectos do aparelho do Estado transferidos para o recém formado terceiro setor ou organizações da sociedade civil. O segundo é o projeto da criação das “agências executivas”, depois chamadas agências fiscalizadoras, tais como ANAC, ANS e outras agências e por terceiro, o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, dirigida pelo Governo Federal. (PETRUCCI; SCHWARZ: 1999, p. 54). Assim, nessa trajetória podemos vislumbrar os três tipos de administração pública que passaram a conduzir o Estado brasileiro desde a sua independência em 1822 até os dias atuais:

<b>Administração Patrimonial</b>	<b>Administração Pública Burocrática</b>	<b>Administração Gerencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não havia distinção entre o público e o privado e as carreiras públicas se caracterizavam por ser uma função e não uma profissão.</li> <li>• Não existe distinção entre a <i>res publica</i> e a <i>res principis</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Burocrática (1936) e criação do DASP (1938)</li> <li>• Decreto-Lei 1.713/1939 (Estatuto Funcionários Públicos Civis União)</li> <li>• Reforma Administrativa Desenvolvimentista (DL 200/67)</li> <li>• Descentralização (1967)</li> <li>• Retrocesso com a CF/88.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do MARE</li> <li>• Reforma Gerencial (1995)</li> <li>• Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998.</li> </ul>
<b>Entre 1822 e 1936</b>	<b>Entre 1936 e 1995</b>	<b>De 1995 em diante</b>

A Reforma Gerencial conduzida sob os delineamentos do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) e catalisada juridicamente na Emenda Constitucional nº 19/98, tinha como objetivo:

O pressuposto da Reforma Gerencial é de que a teoria administrativa das organizações possui uma capacidade preditiva muito maior do que a teoria econômica das

organizações. Que no Estado, que é a organização maior, a motivação de caráter moral ou social é muito importante, não podendo ser ignorada. Que o servidor público está em princípio fazendo *trade off* entre a vontade de ser promovido e alcançar mais poder e o desejo de atender o interesse público. Sem dúvida, existem também os que fazem *trade off* perverso entre a vontade de enriquecer ilicitamente e a de ser promovido, mas este segundo tipo de servidor público, que para a teoria econômica das organizações (escolha racional) é a regra, para a teoria administrativa das organizações é a exceção<sup>6</sup>. Em geral, o servidor escolhe essa profissão porque ela é mais segura, mais estável e porque lhe permite trabalhar diretamente em favor do interesse público. É pressuposto também da administração pública gerencial também a idéia de que os servidores que conhecem com clareza a missão de sua organização e sentem possuir uma razoável autonomia para lograr atingi-la estarão fortemente motivados para o trabalho, independentemente da remuneração que venha receber. Esta sempre importante, mas o servidor, e principalmente o administrador público sabe, ao escolher essa profissão, que seu pagamento será sempre modesto em relação ao pagamento dos administradores privados mais bem-sucedidos. (BRESSER PEREIRA: 1998, pp. 136/137).

Vários elementos inovadores foram consubstanciados na Emenda Constitucional 19/98, que legitimou juridicamente a Reforma Gerencial, tais como o princípio da eficiência e o pagamento por subsídio. Na verdade, antes da Reforma Gerencial dos anos 1990, o regime militar, principalmente com base no trabalho exaustivo da Comissão AMARAL PEIXOTO nomeado pelo Presidente JOÃO GOULART em 1963, havia estruturado, modernizado e definido de forma duradoura as carreiras públicas no Brasil ancorado no DL 200/67.

A burocracia pública, por sua vez, deve estar em plena similitude com uma estrutura fiscal que a viabilizasse. As reformas da administração pública que se efetivaram em 1936 e em 1938 com a criação do DASP, instituindo a administração pública burocrática; em 1967 com publicação do DL 200 que enfocou a administração pública para o desenvolvimento econômico do País com base na descentralização e a reforma gerencial dos anos 1990, que na verdade vem a ser aprofundamento do DL 200/67. A cada reforma da burocracia pública deveria corresponder a um tipo de

---

<sup>6</sup>*Trade off* : Essa expressão em economia designa uma situação de escolha conflitante, ou seja, quando uma ação para resolver um problema acarreta inevitavelmente o aparecimento de outro problema. SANDRONI dá como exemplo o surgimento de um dilema keynesiano em que uma política de empregos somente pode ser alcançada com o aumento da inflação, dessa forma, existindo um *trade off* entre emprego e inflação, onde a implantação de uma política boa que é de empregos somente pode ser alcançada com o problema da inflação (SANDRONI: 1999, p. 612).

política e sistema fiscal ou se adequar aos pressupostos da realidade fiscal existente no Brasil. É nessa dimensão que se posiciona o papel do Estado como gerenciador, financiador e implementador do crescimento econômico, no entanto, calcificou um modelo de intermediação Estado-Sociedade que advém da era getulista denominado Pacto Corporativista, onde os servidores públicos pouco a pouco passaram a dominar por formarem as categorias mais organizadas das classes sociais. Sobre essa realidade que abarca a estrutura fiscal e a burocracia pública que em muitos aspectos tornou-se corporativista, portanto, distante de demandas da sociedade. Sobre essa dialética a professora SONIA FLEURY da Fundação Getúlio Vargas fez a seguinte análise:

O Brasil experimentou, no século XX, um processo intenso e muito rápido de transformação, saindo, nos anos 1930, de uma sociedade tradicional organizada em torno da economia agroexportadora de produtos como a cana-de-açúcar e o café, para construir o que chegou a ser, na década de 1980, a oitava economia industrial do mundo. A concretização desse saldo para uma sociedade urbana e uma economia industrializada foi capitaneada por um Estado desenvolvimentista, que fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usarem o aparato estatal para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente burguesia industrial, por meio de mecanismos institucionais que consolidaram o pacto corporativo. Da mesma forma, a impossibilidade de romper com os interesses do tradicional setor agroexportador, de cujo excedente dependia o projeto de industrialização, teve implicações profundas na manutenção de uma cultura política e uma institucionalidade excludentes. (MARTINS; PIERANTI: 2006, p. 80).

Na mesma linha, a professora SONIA FLEURY prossegue na sua análise de como se estruturou a relação Estado, Sociedade e burocracia no País, permeado pela exclusão:

A autonomia estatal não foi, entretanto, suficiente para impedir o enfeudamento das estruturas estatais pelos diferentes interesses incorporados ao pacto sociopolítico, gerando o paradoxo de um Estado forte e interventor, porém, fragilizado por sua incapacidade de distanciar-se dos interesses particulares e atuar em prol do capitalismo em sentido genérico. O capitalismo politicamente orientado institucionaliza um tipo de domínio cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo (Faoro, 1993: 733), demonstrando a persistência secular da estrutura patrimonial, sua compatibilidade com a produção capitalista e

sua transformação de patrimonialismo pessoal em patrimonialismo estatal. Ainda que o modelo corporativo de relação entre Estado e sociedade incluísse tanto os trabalhadores sindicalizados como os empregadores, certo é que as elites econômicas sempre mantiveram, paralelamente à estrutura corporativa, outras modalidades de organização não controladas pelo Estado, que passaram a ter assento privilegiado no planejamento da política industrial. Já a política em relação à classe trabalhadora combinou repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais. A ruptura constitucional de 1964 eliminou o modelo populista de ativação dos trabalhadores, reprimindo suas atividades políticas e sua participação na gestão das políticas sociais, mas deu prosseguimento ao modelo econômico desenvolvimentista e gerou novas formas de intermediação de interesses entre empresários privados e burocracia pública, aprofundando as articulações e solidariedade entre empresa pública, empresa privada e capital internacional. (MARTINS; PIERANTI: pp. 80/81, 2006).

As reformas que permitiram a transformação da administração pública no Brasil afirmaram-se sob o lastro de um sistema tributário e financeiro, que permitiu, sustentar os gastos de custeio e de pessoal da máquina pública. Uma das principais inovações da Constituição Federal de 1967 reside na introdução de uma nova fórmula tributária que substituiu o caótico sistema de impostos dados pela Constituição da República de 1946. Na verdade, a partir do Estado Novo, o custo da máquina pública foi crescendo consideravelmente em relação ao PIB, compreensivelmente diante do novo papel do Estado na realidade brasileira, tornando-se cada vez mais interventor e definidor da dimensão econômica do País. Diante desse processamento, havia-se a necessidade de constituir um sistema fiscal que pudesse perpetuar a manutenção da máquina pública e ao mesmo tempo financiar uma nova perspectiva social através de políticas públicas. Na modernidade, em especial no Brasil, o sistema tributário deve suprir uma dimensão tripartida entre Estado, Governo e Administração Pública.

<b>ESTADO</b>	<b>GOVERNO</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>
<b>Ente Permanente e abrangente</b>	<b>Ente Político e das Decisões</b>	<b>Ente Funcional e Orgânico</b>

Tal como WILLIAM SHAKESPEARE na sua peça **CORIOLANO**, valendo-se de velhas metáforas, o Estado vem a ser o corpo em sua totalidade, o Governo, a sua cabeça ou cérebro e a Administração Pública o sangue e todos os órgãos do corpo. Com

o evoluir das reformas e transformações, Administração Pública passou a designar toda a estrutura do Estado que permite o seu funcionamento no seu sentido geral<sup>7</sup>:

Administração Pública (com iniciais maiúsculas) é um conceito que não coincide com Poder Executivo. Atualmente, o termo Administração Pública designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas). Assim, por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal constitui comissão de licitação para contratar determinado prestador de serviços, a comissão e seus agentes são da Administração Pública porque e enquanto exercem essa função administrativa. (MAZZA: 2015, p. 54).

A par dessa afirmação, a Administração Pública no Brasil se fundamenta sob vários princípios basilares, sendo que vários deles estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: **Art. 37, caput**: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Além desses previstos constitucionalmente, a Administração Pública pauta-se por outros princípios que norteiam a sua estrutura: princípio da presunção de legitimidade; princípio da auto-executoriedade dos atos administrativos; princípio da hierarquia e da disciplina; princípio da supremacia do interesse público; princípio da proporcionalidade; princípio da autotutela e o princípio da continuidade do serviço público.

A Constituição Federal de 1988 inovou no sentido de ser a primeira a discorrer sobre a administração pública. Para tanto, a Carta de 1988, dedicou a ela, o capítulo VII, do Título II, denominado diretamente “Administração Pública”, entre os artigos 37 e 43, sendo dividido em quatro seções: na primeira, disposições gerais, estão os princípios e os fundamentos da administração pública e na segunda, trata dos servidores civis nos seus direitos e garantias, na terceira dita sobre os militares dos Estados (polícias e bombeiros

---

<sup>7</sup>WILLIAM SHAKESPEARE (1564-1616), na primeira cena do primeiro ato da sua peça **Coriolano**, o nobre Menênio Agripa, amigo de Caio Márcio, depois denominado de **Coriolano**, em razão da vitória deste sobre os volscos, consegue apaziguar uma sedição de plebeus fazendo o uso da metáfora do corpo humano, onde todos os órgãos são interdependentes e sem os quais o corpo não vive. HAROLD BLOOM, um dos mais importantes estudiosos da obra do grande dramaturgo inglês, considera **Coriolano**, a mais política das peças de SHAKESPEARE. No Brasil tem ótimas traduções, mas destaco a de CARLOS ALBERTO NUNES publicado pela Ediouro com puro sabor shakespeareano.

militares) e na quarta sobre as regiões. A constitucionalização da administração pública mais que simples inovação, constituiu verdadeiro avanço para determinar o papel da máquina pública na sociedade brasileira.

Desde 1930, a administração pública brasileira passou por três grandes processos de transformações, onde foram estruturadas as suas linhas mestras que vigoram na atualidade. A primeira transformação está nas reformas introduzidas por GETÚLIO VARGAS com a criação do Conselho Federal do Serviço Público pela Lei 184, de 28 de outubro de 1936 e com a implantação do Estado-Novo em novembro de 1937, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), através do Decreto-Lei 579 de 1938 e a edição do Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. A segunda transformação foi assinalada com a publicação do Decreto-Lei 200 de 1967, que aprofundou as reformas burocráticas modernizadoras começadas por GETÚLIO VARGAS e a terceira com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a incluir a administração pública nas suas disposições, definindo seus princípios.

<b>TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>		
GETÚLIO VARGAS (1930-1945) ESTADO-NOVO (1937-1945)	REGIME MILITAR (1964-1985)	CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei 184/1936)</li> <li>• DASP (1938)</li> <li>• DL 1.713/1939</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1967</li> <li>• DL 200/1967</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 37 CF/88 (Princípios da Administração Pública)</li> <li>• EC 19/1998</li> </ul>

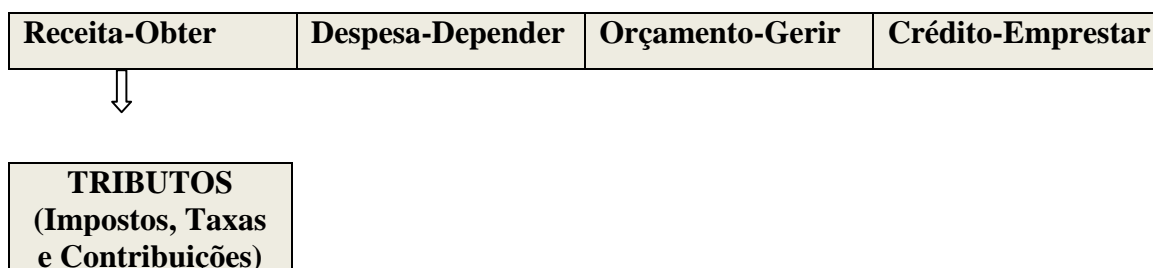
Esses três estádios modernizaram e consubstanciaram a administração pública no Brasil, como a encontramos atualmente. As carreiras públicas dos servidores, em todas as esferas, incluindo as estaduais e posteriormente as municipais foram definidas a nesses três estágios modernizadores. A reestruturação da máquina pública, nessas três etapas, foi fundamental para sedimentar o projeto de crescimento econômico dentro do processo de modernização conservadora pelos donos do poder.

## 4 – A Política Fiscal e Políticas Públicas no Brasil

No Brasil, a **POLÍTICA ECONÔMICA** está sustentada em dois pilares fundamentais: a **política monetária** e a **política fiscal**. A questão do dinheiro público está consagrada no Título VI, entre os artigos 145 e 169, da Constituição Federal. A política econômica pode ser definida “**como a intervenção do governo na economia com o objetivo de manter elevados níveis de emprego e elevadas taxas de crescimento econômico com estabilidade de preços**”. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR: 2004, p. 190). E a política fiscal, por sua vez, pode ser definida como:

Por política fiscal entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos. Estes afetam o nível de demanda da economia. A arrecadação afeta o nível de demanda ao influir na renda disponível que os indivíduos poderão destinar para o consumo e poupança. Dado um nível de renda, quanto maiores os impostos, menor será a renda disponível e, portanto, o consumo. Os gastos são diretamente um elemento de demanda; dessa forma, quanto maior o gasto público, maior a demanda e maior o produto. Assim, se a economia apresentar tendência para a queda no nível de atividade, o governo pode estimulá-la, cortando impostos e/ou elevando gastos. Pode ocorrer o inverso, caso o objetivo seja diminuir o nível de atividade. (GRREMAUD. VASCONCELLOS. TONETO JUNIOR: 2004, p. 190).

A política fiscal, onde estão estipulados os gastos e a arrecadação, fundamenta a estrutura financeira do poder público. Segundo o professor AUGUSTINHO PALUDO, o elemento financeiro do Estado se define pelos seguintes elementos: **obter recursos** que vem a ser a **receita pública**; **despender os recursos**, ou seja, **despesa pública**; **gerir e planejar os recursos**, ou seja, efetivar o **orçamento público** e por fim **criar créditos**, ou seja, **empréstimo público**.





Dentro desse desenho fiscal o elemento central é o **orçamento público** (art. 165 CF/88) que é o instrumento fundamental, juntamente com as finanças públicas (art. 163 CF/88) do governo no sentido do planejamento e da realização de políticas públicas reunidas em programas através dos quais o poder público viabiliza a alocação de recursos, pois segundo AUGUSTINHO PALUDO observa o seguinte: “O Orçamento Público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime, em termos financeiros, a alocação dos recursos públicos” (PALUDO: 2012, p. 6). Outra definição clara é do conselheiro HELIO SAUL MILESKI que o descreve assim: “Como o Estado desempenha uma intensa atividade financeira – arrecadando, despendendo e administrando recursos financeiros – no sentido de realizar os seus objetivos de interesse público, há necessidade de utilizar de um meio que discipline essa ação estatal, por um determinado espaço de tempo. Esse meio chama-se orçamento público”. (MILESKI: 2003, p. 43). O orçamento público se divide, por sua vez, em seis tipos, cujas designações são as seguintes:

<b>TIPOS DE ORÇAMENTO</b>		
<b>Orçamento Tradicional ou Clássico</b>	<b>Orçamento Desempenho ou Funcional</b>	<b>Orçamento Programa</b>
<b>Orçamento Base Zero</b>	<b>Orçamento Incremental</b>	<b>Orçamento Participativo</b>

No Brasil, o orçamento público está previsto no Art. 165 da Constituição Federal e está dividido em três planos que define formalmente a própria política fiscal e que constituem o fundamento de toda estrutura orçamentária do poder público e vem ser o seguinte:

<b>PPA - Plano Plurianual</b>	<b>LDO – Diretrizes Orçamentárias</b>	<b>LOA – Orçamentos Anuais</b>
-------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------

O objetivo do Plano Plurianual (PPA) vem a ser prever programas de duração continuada da administração pública, com base em objetivos e metas prevendo para tanto despesas de capital e outras para a sua consecução. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) deve abarcar as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além disso, deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Art. 165 da CF/88 estabelece que a iniciativa de tais formulações, devem sempre partir do Poder Executivo que no sistema político brasileiro é o responsável pela arrecadação e administração dos

gastos públicos. O professor HÉLIO SAUL MILESKI ressalta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é a grande inovação dada pela Constituição de 1988, ao campo orçamentário. MILESKI enuncia que “o objetivo da LDO, como o próprio nome indica, é o de estabelecer um conjunto de princípios e normas de procedimento, fixando prioridades na conformidade do plano plurianual para orientar a elaboração do orçamento anual. (MILLESKI: 2003, p. 56). Os três tipos de instrumentos orçamentários dispõem do seguinte prazo para o seu encaminhamento em termos do governo federal:

<b>PROJETO</b>	<b>ENCAMINHAMENTO AO PODER LEGISLATIVO</b>	<b>DEVOLUÇÃO AO PODER EXECUTIVO</b>
<b>PLANO PLURIANUAL (PPA)</b>	Deve ser feito 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, ou seja, 31 de agosto	Deve ser feito até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado
<b>LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)</b>	Deve ser feito 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro ou 15 de abril	Deve ser feito até 30 de junho
<b>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)</b>	Deve ser feito 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro ou 31 de agosto	Deve ser feito até 15 de dezembro

Fonte: SILVA: 2004, p. 57

O orçamento público deve ser elaborado observando sempre os três tipos de tributos previstos constitucionalmente no Brasil: impostos, taxas e as contribuições de melhoria. A parte nuclear de um orçamento – além da arrecadação é claro – é o que trata do dispêndio ou gasto público. Os gastos públicos ou gastos do governo são divididos em duas grandes partes: **despesas correntes** e **despesas de capital**. As despesas correntes constituem as despesas que não acrescem patrimônio ao Estado ou à Administração Pública. São gastos com o pagamento dos servidores e militares (pagamento de pessoal), luz, telefone, água serviços de limpeza, manutenção de infraestrutura e que permitem o andamento diário da máquina pública. As despesas de capital, por sua vez, são os gastos que permite a ampliação ou mesmo a manutenção dos bens ou patrimônio públicos tais como universidades, escolas, pontes, estradas, hospitais, hidroelétricas, viaturas e equipamentos para as polícias ou qualquer outro bem estatal ou público. Tanto as despesas correntes, que inclui os gastos com custeio e as transferências, bem como as despesas de capital que dispõe sobre os gastos de investimentos de longa duração do poder público constituem a atividade financeira

pública que abarca gastos e arrecadação. Os gastos públicos constituem, dessa forma, o substrato da política fiscal e isso é tão importante que a legislação condiciona a rubrica e a forma como é realizado o dispêndio do poder público.

As **despesas correntes** por formulação orçamentária dada pela Lei Federal 4.320/1964 são subdivididas em duas partes: **despesas de custeio** e **transferências correntes**.

<b>DESPESAS CORRENTES</b>	
<b>Despesas de Custeio</b>	<b>Transferências Correntes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Pessoal Civil e Militar (Servidores)</li> <li>•Serviços de Terceiros</li> <li>•Encargos Diversos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Pagamento de Inativos e Pensionistas</li> <li>•Subvenções Sociais</li> <li>•Juros da Dívida Pública</li> <li>•Subvenções Econômicas</li> <li>•Salário Família</li> <li>•Pagamento de Diversos</li> </ul>

Fonte: VICECONTI.NEVES: 2010, p. 438

As **Despesas Correntes** podem ser classificadas como aquelas que são realizadas pelo Governo, mas não acrescentam nenhum elemento patrimonial aos bens públicos, perpetradas para o funcionamento cotidiano da chamada máquina pública. As **despesas de custeio**, contidas naquela, são feitas para a manutenção da administração pública para a perpetração diária dos serviços públicos, incluindo o salário dos servidores, enquanto que as **transferências correntes**, que também estão dentro das despesas correntes, são os gastos que não constituem a prestação direta tanto dos serviços públicos como de bens. As despesas de custeios constituem verdadeiramente os gastos que permitem a administração pública funcionar nas suas funções voltadas para a sociedade. As transferências correntes são aqueles gastos marginais que a máquina pública vai estabelecendo ao longo do seu desenvolvimento, tais como as aposentadorias. Dessa forma, as **Despesas Correntes** que abarcam os dois tipos de gastos que acabamos de decifrar, constituem o elemento fundamental das despesas públicas, que garantem, em primeiro lugar, o pleno funcionamento da Administração Pública nos seus objetivos finais.

Na outra ponta dos gastos públicos estão as **Despesas de Capital** são aquelas que permitem ao Governo crescer patrimônio ao poder público, ultrapassam o funcionamento diário da administração e estão tripartidas em **investimentos, inversões financeiras e transferências de capital**, e para além das despesas correntes, possibilita ao governo investir em estruturas de longa duração que asseguram o funcionamento da economia de um país, tais como investimento na sua modernização e obras permanentes. As despesas de capital formam os investimentos perenes do poder público e também onde pode operar para aumentar a arrecadação e rendas públicas através de inversões e investimentos de longo prazo, como em necessárias obras públicas. Os investimentos se fundamentam nas obras públicas tais como de infra-estrutura e de saneamento, por exemplo, bem como em equipamentos, tais como em viaturas para as polícias ou bombeiros militares e constituem-se nas despesas mais próximas da burocracia estatal. As inversões financeiras são as despesas que constituem o substrato da atividade financeira do Estado, que se realiza através de empregos de seus recursos em várias atividades desde aquisição de títulos até de imóveis. E por terceiro, as transferências de capital são os recursos que permitem ao Governo gerir as suas dívidas de toda a ordem desde a sua amortização a vários tipos de auxílios. E todos esses elementos devem estar previstos nas peças orçamentárias obedecendo os critérios de despesas e pagamentos.

<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>		
<b>Investimentos</b>	<b>Inversões Financeiras</b>	<b>Transferências de Capital</b>
.Obras Públicas .Equipamentos e Instalações .Material Permanente .Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas	.Aquisição de Imóveis .Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras .Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento .Constituição de Fundos Rotativos .Concessão de Empréstimos .Diversas Inversões Financeiras	.Amortização da Dívida Pública .Auxílios para Obras Públicas .Auxílios para Equipamentos e Instalações .Auxílios para Inversões Financeiras .Outras Contribuições

Fonte: VICECONTI. NEVES: 2010, p. 439

A chamada política fiscal, como parte da política econômica governamental, que envolve arrecadação, receitas e gastos do governo, é uma das características mais vitais do Estado moderno. Esse aspecto tomou forma definida depois da Grande Depressão de

1929 – a mais grave crise econômica mundial que se abateu sobre todos os países do mundo de uma forma ou de outra – e que alimentou demandas que passaram ser decisivas para a manutenção do poder público contemporâneo e mesmo fundamenta a sua existência, tais como financiar educação, saúde e principalmente a seguridade social. Esse último elemento é sem dúvida o gasto maior dos estados de bem-estar social que tem como base de legitimidade a macroeconomia de JOHN MAYNARD KEYNES (1883-1946). Nos Estados Unidos, por exemplo, a seguridade social foi criada em 1935, com uma robusta receita onde, já em 1940, 36 milhões de trabalhadores sustentavam apenas 222 mil aposentados. Atualmente, tal como no Brasil, o pagamento da seguridade social é considerado um imposto vital nos Estados Unidos, sendo, juntamente com o imposto de renda da pessoa física, responsável por quase 80% do sistema fiscal, respectivamente, com 36% e 43% da arrecadação tributária naquele país. (HUBBARD; O'BRIEN: 2010, p. 989).

Desde a última metade do século XIX, ocorreu no mundo um processo variado de inclusão na cidadania, nos direitos sociais e na distribuição de renda de grande parte da população. Esse processo de inclusão, é claro, não foi uniforme e se deu de forma difusa, mas aconteceu tais como a redução da jornada de trabalho, direitos ao descanso, a instituição de pensão, a criação da previdência social e do salário mínimo. A idéia de pensão surgiu em 1861, em razão da Guerra da Secessão (1861-1865), entre os estados do sul – denominado Confederação – e os do norte abarcados como União, para atrair voluntários para as fileiras dos exércitos de ambas as partes, de forma que permitisse assegurar pelo Estado o sustento das suas famílias e deles próprios como veteranos de guerra. A primeira previdência social do mundo foi criada pelo chanceler alemão OTTO VON BISMARCK (1815-1898) em 1881, com a finalidade, dita pelo próprio chanceler de assegurar e prover os trabalhadores alemães na doença e na velhice. E o salário mínimo que era uma reivindicação antiga dos trabalhadores foi criado na Nova Zelândia em 1894, com o objetivo de criar as condições mínimas de vida, com certa justiça e dignidade para os trabalhadores. Só para lembrar que a Nova Zelândia foi o primeiro país no mundo a instituir o voto para as mulheres ou o sufrágio feminino universal em 1893, pouco antes da criação do salário mínimo. Na seqüência, o Reino Unido adotou a política do salário mínimo em 1909, os Estado Unidos em 1938, portanto, três anos depois da aposentadoria criada em 1935, que na verdade era uma pensão para os trabalhadores acima de 65 anos. No Brasil, o avanço da cidadania social, que começou a

se consolidar depois da Revolução de 1930, se desenvolveu na seguinte ordem a partir de 1940: o salário mínimo, instituído pelo Decreto-Lei 2.162, de 1º de maio de 1940; a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943; a previdência social pela Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960 e a gratificação de natal (conhecido como 13º salário) pela Lei 4.090, de 13 de julho de 1962, entre outras muitas inclusões legais. Não resta dúvida que o a política fiscal, no Brasil, contribuiu decisivamente para a emergência da cidadania social, no período antes das reformas tributárias que impulsionaram o rápido desenvolvimento econômico do país a partir de 1967. No entanto, a política fiscal estabelecida a partir de 1967, lastreou o impulso econômico, mas sem a devida distribuição de renda o que ampliou ainda mais o fosso entre os ricos e os pobres. Essa opção pelo puro desenvolvimento econômico foi duramente criticada por CELSO FURTADO no seu livro **O Mito do Desenvolvimento Econômico**, pois o mesmo não incluiu as classes sociais mais pobres.

<b>AVANÇOS DA CIDADANIA SOCIAL NO MUNDO E NO BRASIL</b>				
<b>PENSÃO</b>	<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>SALÁRIO MÍNIMO</b>	<b>APOSENTADORIA (Pensão)</b>	<b>SALARIO MÍNIMO, CLT, PREVIDENCIA SOCIAL e 13º SALÁRIO</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>Alemanha</b>	<b>Nova Zelândia</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>Brasil</b>
<b>1861</b>	<b>1881</b>	<b>1894</b>	<b>1935</b>	<b>1940, 1943, 1960 e 1964</b>
<b>Abraham Lincoln - Jefferson Davis</b>	<b>Otto Von Bismarck</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Franklin D. Roosevelt – New Deal</b>	<b>Getúlio Vargas – Juscelino Kubitschek – João Goulart</b>

A modernização do Estado brasileiro iniciada por GETÚLIO VARGAS<sup>8</sup>, principalmente a partir do Estado Novo (1937-1945), foi antes de tudo administrativa e legislativa dentro de um forte processo centralizador, onde toda a realidade política,

<sup>8</sup>GETÚLIO DORNELLES VARGAS nasceu em São Borja, no dia 19 de abril de 1883 e morreu na fatídica manhã do dia 24 de agosto de 1954. Foi Presidente (governador) do Estado do Rio Grande do Sul quando assumiu a liderança da Aliança Liberal vitoriosa na Revolução de 1930. No dia 24 de outubro desse ano foi alçado ao governo do país ficando até ser derrubado por um golpe militar em outubro de 1945. Voltou à Presidência do País nas eleições de 1950 até seu suicídio em agosto de 1954. GETÚLIO VARGAS se destacou pelas imensas realizações dos seus governos começando a modernização do Brasil que a rigor ainda prossegue. Talvez, a melhor biografia de VARGAS seja a do escritor LIRA NETO que realizou uma pesquisa de fôlego sobre a vida do presidente oriundo de São Borja, escrita em dois alentados volumes.

econômica e legal do país foi deslocada para a União que passou a ser o verdadeiro centro das decisões. Mas esse processo acarretou a modernização social do país, sob a tutela do Estado nacional autoritário. Apesar disso, a modernização política e fiscal, que permitisse o devido financiamento da grande inclusão social, não foi devidamente completada por GETÚLIO VARGAS. Essas reformas seriam mais que necessárias para financiar as demandas surgidas da incorporação de alguns grupos sociais, tais como os trabalhadores albergados pelo salário mínimo de 1940 e pela CLT de 1943, mas ele foi apeado do poder em outubro de 1945, por um golpe-de-Estado, liderado pelo general GÓIS MONTEIRO. A Constituição da República de 1946 não constituiu um sistema tributário adequado às novas necessidades do Estado brasileiro, ao contrário, sobrepôs vários tipos de impostos sem um efeito fiscal mais benéfico para a população e para o próprio poder público. Foi só com a Constituição Federal, promulgada em 24 de janeiro de 1967, é que vem a lume um novo sistema fiscal, mas que infelizmente passou tão somente a corresponder o desenvolvimento econômico experimentado pelo país naquele momento, fechando-se às demandas sociais. A nova matriz tributária dada pela Constituição Federal de 1967 passou a financiar o desenvolvimento do Brasil, embora o regime militar de 1964 efetivasse algum aceno para as pressões sociais, tais como o Estatuto da Terra, a tentativa de erradicação do analfabetismo através do Mobral, BNH, cidadania para o agricultor por meio do FUNRURAL (LC 11/1971) e outras demandas, mas ocorreu uma situação paradoxal, apesar do crescimento econômico do Brasil, o aprofundamento de clivagens ou bolsões de misérias que se tornaram fontes de grande violência.

A estruturação de uma política fiscal condizente com a realidade social e econômica do Brasil, vem a ser de fundamental importância para a constituição e a implementação de políticas públicas, principalmente, nas áreas da saúde, educação e segurança pública. No entanto, a inovação fiscal dada pela Constituição de 1967, como já vimos acima, buscou o financiamento do desenvolvimento do Brasil, o que provocou a consolidação das classes médias altas em detrimento das classes trabalhadoras, através de uma política tributária de distribuição injusta, onde os trabalhadores passaram a pagar mais impostos, enquanto que as classes mais ricas ficaram quase intocadas pela questão fiscal. Mas a isenção tributária dos mais ricos tomou proporção desmedida depois de 1995, onde o crescimento econômico do país trouxe pouco ou quase nenhum

benefício real aos mais pobres. O professor EVILÁSIO SALVADOR sobre essa questão fez a seguinte análise:

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o PIB. Diversos estudos revelam que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos: saltou de 29% para 37% do PIB, no período de 1994 a 2005. De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Mas o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média, pois têm uma alta carga tributária sobre o consumo – mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda – 25%. Situação inversa é a estrutura tributária dos países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE): os impostos sobre o consumo representam 32,1%, em média; o imposto sobre a renda 35,4%. O problema central a ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil. A questão-chave é quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro? Nos últimos dez anos, a despeito das dificuldades de crescimento econômico do país, da elevação do desemprego e da queda da renda dos trabalhadores, a arrecadação de impostos continua quebrando todos os recordes históricos e reforça a injusta estrutura tributária brasileira. (SICSÚ: 2007, pp. 80/81).

A resposta sobre quem financia o Estado brasileiro está na própria estrutura tributária do país, onde os trabalhadores e a classe média paga a maior, ou seja, o peso principal da conta e dos encargos, enquanto que as classes ricas pairam quase isentas e incólumes das garras do leão. Isso está muito claro quando verificamos que a maior incidência dos tributos está sobre os impostos cumulativos como PIS, Cofins e a criação da CPMF em 1996, que onerou a distribuição de riqueza em vez de fixar sobre a renda dos mais ricos. Nesse sentido, o professor EVILÁSIO SALVADOR prossegue a sua análise devastadora sobre a carga tributária sobre os ombros dos menos favorecidos pelos dividendos econômicos:

O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadadas pela União. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma



parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, o que acaba beneficiando os rentistas, também privilegiados pelo menor tributação. A partir de 1995, um conjunto de modificações na legislação constituiu uma verdadeira “reforma tributária”, que concedeu privilégios tributários à renda do capital e onerou os trabalhadores e os consumidores, tal como será visto a seguir. O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, em virtude das modificações ocorridas na legislação do Cofins. Em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o FMI, o Governo Federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas visando a aumentar arrecadação e assegurar superávit primário fiscal, em 1999, de 31 bilhões (3,1% do PIB). Entre as muitas medidas anunciadas no “pacote 51”, que permitiu ao governo assegurar as chamadas “receitas extraordinárias”, destaca-se a alteração da legislação da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e da Cofins. No governo Lula, a Lei nº 10.833/2004 instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição da Confins de 3% para 7,6%. (SICSÚ: 2007, pp. 82/83/84).

Para o professor EVILÁSIO SALVADOR a regressividade da carga tributária brasileira foram em muito agravadas com a legislação sobre a questão baixada depois de 1995, de modo que a carga de impostos a partir de então passou de 17,2% do PIB em 1996 para 20,8% em 2005. Essa percepção está muito clara no aumento de dois tributos que atingiram as classes trabalhadoras e também a classe média: na CPMF, instituída pela Lei 9.311/1996, que teve um crescimento de 141,7% entre o ano que ela foi criada e 2005. Do mesmo modo, a Cofins passou de uma arrecadação de 34,3 bilhões em 1996 para 89,9 bilhões em 2005, um crescimento de 162,9%. O professor EVILÁSIO SALVADOR leciona que no Brasil os trabalhadores pagam mais impostos que os bancos:

A partir de 1996, a tabela do IR deixou de ser corrigida periodicamente e com isso milhares de trabalhadores de menor poder aquisitivo passaram a ser tributados na fonte. No período de 1996 a 2001, a tabela do IRPF ficou congelada. Desde então, ocorreram as seguintes correções: 17,5% em 2002; 10% em 2005; e 8% a partir de fevereiro de 2006. Esses reajustes são insuficientes para repor integralmente os efeitos da inflação no pagamento do IR, pois não refletem toda a inflação do período. A inflação de janeiro de 1996 a janeiro de 2006, apurada pelo IPCA/IBGE, foi de 104,98%. Descontando os reajustes já concedidos de 17,5% (2002), de 10% (2005) e de 8% (2006), a tabela do IR ainda precisaria ter sido corrigida em 46,84%, em

1º de fevereiro de 2006. Em 1995, o limite de isenção da tabela do IR era equivalente a 10,48 salários mínimos. A falta de correção da tabela acabou transformando trabalhadores com renda acima de 3,9 salários mínimos em contribuintes do IR, ferindo o princípio da capacidade contributiva estabelecido na Constituição Federal. Além disso, os assalariados pagam em tributos diretos proporcionalmente o dobro do que pagam os empregadores. Dados preliminares do Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE revelam que, no estrato da população com renda *per capita* superior a R\$ 957,96 por mês, os trabalhadores pagam em impostos diretos 16% da renda, e donos de empresas pagam somente 8%. (SICSÚ: 2007, pp. 84/85).

Segundo o professor EVILÁSIO SALVADOR no ínterim entre 1999 e 2005 os bancos recolheram apenas R\$ 55,4 bilhões de IR e Contribuição Social sobre seus lucros, enquanto que os trabalhadores pagaram a avultante soma de R\$ 261,5 bilhões de Imposto de Renda, demonstrando um verdadeiro disparate entre a mansa cobrança tributária dos mais ricos e a brutal carga tributária imposta aos trabalhadores e pessoas pobres. Isso significa que o regime tributário instalado em 1967, tornou o Brasil um país rico para os ricos e, por outro lado, pobre para os pobres.

Cabe ressaltar que o governo FHC, já havia aumentado a alíquota da contribuição do PIS-Pasep e da Cofins de 2% para 3%, além de ter criado a CPMF que onerou terrivelmente o consumo, entretanto, o aumento para 7,6% sobre as contribuições sociais no governo LULA, através da Lei 10.833/2004, resultou por demais opressiva para os trabalhadores, alargando ainda mais o abismo com as classes mais ricas. Tanto FHC bem como LULA aumentou o imposto sobre o trabalho e o social aliviando ainda mais os rentistas e especuladores. As reformas tributárias perpetradas pelas Emendas Constitucionais 25/2000 e 42/2003, não alterou significativamente essa situação de descalabro e um dos sintomas mais graves disso o crescimento da violência e da criminalidade. A EC 42/2003 foi saudada como um grande avanço na questão tributária, além da EC 25/2000, principalmente, por fazer referência às micros empresas, mas em um balanço mais apurado, ela se mostrou frustrante ao não abarcar com mais profundidade os gastos sociais. Está claro que a política fiscal, desde a Constituição Federal de 1967, priorizou o desenvolvimento e o mero crescimento econômico do país em detrimento da distribuição de renda.

Na verdade, as medidas FHC-LULA onerando as contribuições sociais se põem contra as determinações das políticas keynesianas para quem o endividamento público

não é a causa de recessão, mas ao contrário, serve como fomento, sobretudo, com a venda de títulos da dívida, para financiar as políticas públicas para o desenvolvimento social ou o econômico. É evidente que a política fiscal, dos países desenvolvidos e em especial do Brasil, oscilou entre financiar o crescimento econômico ou o desenvolvimento social priorizando a distribuição de renda. É evidente que o desenvolvimento social não é possível sem o crescimento econômico, mas esta pode acontecer sem a distribuição de renda, tal como aconteceu no Brasil, destacadamente, a partir da estrutura tributária centralizadora dada pela Constituição de 1967. Por outro lado, não resta dúvida, que a estrutura fiscal concebida pelo regime militar de 1964, lastreou e sustentou a afirmação da burocracia pública no país, principalmente a partir do Decreto-Lei 200/1967 que foi financiada pela reforma fiscal dada pela Constituição Federal de 1967, sendo esses dois elementos – nova burocracia pública e novo regime fiscal – fatores decisivos que permitiu o estrondoso crescimento econômico, experimentado pelo Brasil, entre 1967 e 1974.

Esse evoluir estava consubstanciado com a evolução fiscal do Brasil desde a época de GETÚLIO VARGAS e marcou os períodos do debate político, principalmente no período democrático-populista entre 1945 e 1964, marcado pela concepção poderosa de JOHN MAYNARD KEYNES para quem o Estado e mais especificamente o seu sistema fiscal deveria investir na formação de empregos e na correção no andamento da economia. KEYNES, a despeito de ser um liberal, propôs na sua **Teoria Geral**, contrariando a concepção clássica de que o Estado deveria ter uma grande parcela intervencionista na vida econômica de um país. Essa idéia fascinou muitos economistas latinos americanos e brasileiros que sob essa influencia formaram em 1948 a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) onde se destacaram o argentino RAUL PREBISCH e o brasileiro CELSO FURTADO<sup>9</sup>.

Os economistas e sociólogos cepalinos, buscaram subverter a ordem de miséria reinante em toda a América Latina, onde existiam realidades dispare entre as classes mais abastadas e as mais pobres, através de políticas públicas inclusivas e de bem-estar. Obtiveram alguns sucessos parciais, mas no geral, eles não conseguiram avançar para

---

<sup>9</sup>A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) criada em 1948, era uma escola que teve o objetivo principal de elaborar estudos como alternativas para implementar o desenvolvimento econômico e social da América Latina. Ao longo dos anos 1950, os integrantes da escola, propuseram iniciativas para melhorar a distribuição de renda e a reorganização fiscal e administrativa, além de reforma agrária nos países da América Latina, em especial no Brasil em razão do seu grande economista CELSO FURTADO.

além de algumas metas, em razão do predomínio econômico avassalador das oligarquias e das classes médias altas, já sedimentadas nos centros urbanos, realidade predominante, em graus variados, em toda a América Latina nessa época, mas principalmente na Argentina e no Brasil. Independentemente disso, foram conquistados vários avanços significativos da cidadania social, nesse período, tais como o salário mínimo em 1940, consolidação dos direitos trabalhistas em 1943, previdência social em 1960, ganhos reais de remuneração, incluindo o 13º salário em 1962. Depois da Revolução de 1930, a política brasileira passou a ser dominada pelo ideário nacional autoritário, lambendo o fascismo, marcado pela hiper-centralização, ainda mais intensa do que existia no Império (1822-1889).

A política nacional autoritária, que fundamentou o Estado-Novo terminou em 1945, com a derrubada de GETÚLIO do poder. O período entre 1945 e 1964, conhecido como democrático-populista ficou marcado pela ascensão e afirmação da classe média baixa e da classe trabalhadora ancorada com a afirmação dos direitos sociais favorecidas, em certa medida, pela ainda fraca política fiscal que vigorava no Brasil. Mas também, sempre é importante lembrar, consistiu no período de maior inclusão social na história do Brasil, onde a farta legislação comprova o reconhecimento da cidadania social das classes trabalhadoras, mas ainda não daqueles que constituíam os párias, sobretudo, dentro da moral do trabalho, aqueles que não tinham carteira assinada. Na verdade, essa inclusão entre 1930 e 1967, aconteceu por camadas, sendo reconhecida a cidadania dos trabalhadores – simbolizada na figura do “operário padrão” – e não dos que não tinham carteira assinada. Nesse período, a carteira assinada passou a ser o documento fundamental da cidadania no Brasil e quem não a tinha estava verdadeiramente excluído de qualquer proteção social e de políticas públicas.

Entretanto, apesar do grande processo de inclusão social, as instituições, tanto políticas, administrativas e até mesmo jurídicas do país não corresponderam à modernização social que se sedimentou no Brasil. Direitos sociais modernos albergados por instituições arcaicas, algumas oriundas ainda do Império, outras da República Velha (1889-1930) e outras ainda produzidas pelo Estado nacional autoritário do primeiro Governo VARGAS (1930-1945). Esse, sem dúvida, é um dos maiores paradoxos que permeia a história do Brasil, onde assistimos direitos sociais promulgados por instituições que estavam muito longe de ser reconhecidas como democráticas, que

incluiu através do reconhecimento da cidadania social, mas ao mesmo tempo excluiu a dimensão das cidadanias política e civil, sepultando a participação dos trabalhadores e dos pobres na política do país. O que mostra que apesar de ter realizado bastante inclusão social, mas uma inclusão em camadas, regulado por fatores de produção onde somente era reconhecida a cidadania dos que estivessem integrados a esse sistema produtivo e cujo documento principal do “cidadão” passou a ser a carteira de trabalho, a política fiscal brasileira não se modernizou nessa direção, antes ao contrário depois de 1967, ela passa abertamente e sem rodeios a ser usada para financiar o desenvolvimento econômico sem inclusão social.

O professor AMIR ANTÔNIO KHAIR identifica seis grandes períodos na evolução da carga tributária no Brasil desde a Constituição da República de 1946, que havia instituído uma nova realidade fiscal em substituição a existente no Estado Novo:

<b>1º PERÍODO 1947-1958</b>	<b>2º PERÍODO 1959-1962</b>	<b>3º PERÍODO 1963-1970</b>
A carga tributária cresceu de 13,8% do PIB em 1947 para 18,7% do PIB em 1958, numa média anual de 0,45 ponto percentual	Em razão da grave crise institucional do início dos anos 1960, ocorreu queda média de 0,72 ponto percentual, decaindo para 15,8% do PIB em 1962	A reforma tributária proporcionada pela Constituição de 1967, faz a carga tributária crescer 1,28 ponto percentual atingindo 26% do PIB em 1970
<b>4º PERÍODO 1971-1993</b>	<b>5º PERÍODO 1994-1998</b>	<b>6º PERÍODO 1999-2002</b>
Estabilidade em 25% do PIB, exceto em 1990 quando Collor elevou para 28,8% do PIB, baixando novamente para 25,8% do PIB em 1993	O Plano Real com o controle da inflação fez a carga subir drasticamente para 29,5% do PIB mantendo-se estável até 1998	Elevação das alíquotas da Cofins, do PIS e da CPMF, integrado ao ICMS e da dívida ativa faz a carga tributária crescer subitamente ao patamar de 36% do PIB em 2002

Fonte: PINTO; BIASOTO Jr: 2006, p. 347

A identificação dos períodos fiscais do Brasil realizada pelo professor AMIR KHAIR é brilhante na sua pormenorização, mas diferente do quadro acima, descortinamos três grandes etapas ou fases da política fiscal brasileira desde GETÚLIO VARGAS. A primeira entre 1930 e 1967, a despeito das Constituições de 1934, 1937 e 1946, caracterizou-se pela sobreposição de impostos e indefinição e desorganização tributária; a segunda, iniciada com o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), a Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967, principalmente, com o Decreto-Lei 157, de 10 de fevereiro de 1967, que criou fundos fiscais para investimentos para capitalizar

empresas, se estendeu até 1988, se fundamentou na reorganização do sistema tributário baseado em racionalidade da arrecadação de impostos que alavancou sobremaneira o crescimento do poder público. A terceira começa com as disposições da Constituição Federal de 1988, e avança até os dias atuais e se caracteriza pelo crescimento ainda mais acentuado da arrecadação e dos tributos. Nessas três fases, a política fiscal pouco favoreceu a constituição de políticas públicas sociais, salvo algumas iniciativas, muito abaixo do que deveria ter sido.

Cabe frisar que a política fiscal é elemento central para se compreender o cenário da distribuição de riqueza do país, onde muitas vezes se privilegiou as classes rentistas (especuladores) em detrimento das classes trabalhadoras e até mesmo classes médias e do próprio trabalho organizado. Dentro desse aspecto, a burocracia pública também sofreu o impacto desse beneficiamento, onde as carreiras ditas jurídicas foram privilegiadas, enquanto que os servidores da administração pública foram penalizados com encargos e retrocessos, principalmente, depois da Constituição de 1988. Nesse contexto, avançou as concepções de políticas públicas formuladas a partir da emergência dos chamados direitos sociais. Mas paradoxalmente o incremento da carga tributária passando de 13,8% do PIB em 1947 para 36% do PIB em 2002 não redundou em políticas pública eficazes na subtração da pobreza e da desigualdade social, ao contrário, em nome do desenvolvimento econômico não ocorreu uma séria preocupação na elaboração e efetivação de políticas públicas voltadas para a consolidação da cidadania social (T. H. MARSHALL). Por isso, torna-se necessário conhecer o significado do que vem a ser políticas públicas no contexto brasileiro.

O professor ROOSEVELT BRASIL QUEIROZ definiu política pública da seguinte forma:

A expressão *política pública*, a exemplo de outras relacionadas a ela, como governo, estado e administração pública, é empregada de várias formas e em contextos diversos, como uma área de atividade governamental (ex.: política social, política agrícola, etc.), como um objetivo ou uma situação desejada (ex.: estabilizar a moeda), como um propósito específico (ex.: política de tolerância zero), como uma decisão de governo em uma situação emergencial (ex.: decretar uma situação de calamidade pública), como um programa (ex.: programa de combate à mortalidade infantil), entre outras. Usamos a expressão política pública tanto para se referir a um processo de tomada de decisões como também para tratar sobre o produto desse

processo...Outra forma de conceituarmos política pública é defini-la como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo. Sendo os instrumentos de ação dos governos, as políticas públicas devem estar orientadas pelos princípios constitucionais a elas relacionados, como, por exemplo, o da eficiência, da eficácia, da equidade. A razão da existência das políticas públicas é o Estado social, marcado pela obrigação de garantia de direitos fundamentais ao cidadão. Em síntese, as políticas públicas são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa Constituição Nacional. (QUEIROZ: 2011, pp. 96/97).

Ainda na esteira do professor QUEIROZ existe cinco tipos ou categorias de políticas públicas: Políticas Estabilizadoras; Políticas Reguladoras; Políticas Alocativas; Políticas Distributivas e Políticas Compensatórias. No seu sentido geral, esses cinco tipos de políticas públicas visam a estabilizar a realidade econômica do país, alocar recursos para o seu desenvolvimento, formular formas de distribuição da riqueza e do seu possível desenvolvimento econômico e erigir políticas compensatórias, sempre que necessário ou permanente, tais como o seguro desemprego e até mesmo a bolsa-família.

Cabe afirmar que as políticas públicas são orientadas antes de qualquer coisa pela estruturação orçamentária e pelas regras das **despesas correntes**, abarcando os gastos com custeio e as transferências que atingem diretamente os servidores, aposentados e investimentos sociais e, também das **despesas de capital** que constituem os gastos de investimentos de longa duração do poder público.

Um dos capítulos mais interessantes do seu livro **O Capital no Século XXI**, denominado *Um Estado social para o século XXI*, THOMAS PIKETTY, depois de analisar de como a riqueza foi construída e distribuída e de como estruturou a desigualdade social desde o século XVIII, passou a defender a necessidade de revitalizar o tão criticado Estado social. Esse debate em um patamar racional se faz vitalmente necessário, diante dos ataques das correntes ideológicas que se afirmaram nas últimas décadas a favor do Estado ou do mercado, ou vice-versa, contra a participação de um deles no centro principal da economia. PIKETTY em sua impressionante lucidez analisa assim essa porfia que se revela cada vez mais estéril porque vem a ser uma disputa de soma zero:

No entanto, os dois pontos de vista, antimercado e anti-Estado, têm, cada um, sua parte de verdade: é necessário ao mesmo tempo inventar novos instrumentos que retomem o controle de um capitalismo financeiro que enlouqueceu e renovar e modernizar de maneira profunda e permanente os sistemas de arrecadação e gastos, coração do Estado social moderno, que atingiram um grau de complexidade que por vezes ameaça gravemente sua inteligibilidade e sua eficácia social e econômica. (PIKETTY: 2014, p. 462).

PIKETTY observou que as arrecadações e os impostos, principalmente no decorrer do século XX, contribuíram decisivamente para a evolução do papel do poder público na vida econômica e social na formação da renda nacional dos povos contemporâneos. No século XIX, os tributos representavam menos de 10% da renda nacional, demonstrando que os Estados ocidentais pouco participavam da vida econômica e social dos seus respectivos povos. Essa situação, segundo PIKETTY, começa a mudar radicalmente depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando os tributos começam a tomar contornos mais definidos na formação da renda nacional.

A partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, assistimos a um crescimento considerável da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional dos países ricos. Em todos os países desenvolvidos foi multiplicada por um fator de pelo menos três ou quatro (às vezes por mais de cinco, como nos países nórdicos). Em seguida, constatamos em todos os países uma estabilização quase completa da participação dos impostos na renda nacional desde os anos 1980 até os anos 2010. Essa estabilização se deu em níveis muito diferentes entre os países: pouco mais de 30% da renda nacional nos Estados Unidos, em torno de 40% no Reino Unido, e entre 45% e 55% na Europa continental (45% na Alemanha, 50% na França e quase 55% na Suécia). As diferenças entre os países estão longe de serem insignificantes. Contudo, é surpreendente que as evoluções seculares como um todo sejam próximas umas das outras, sobretudo, no que concerne à estabilidade quase perfeita observada em todos os países ao longo das três últimas décadas. (PIKETTY: 2014, p. 463).

O Estado social formado ao longo do século XX, através de uma complexa estrutura fiscal, nas últimas décadas chegou ao ponto de ebulição, por várias razões. Acontece que o Estado, até a primeira metade do século XX, preocupava-se quase nada com as questões sociais, mas a partir dos anos 1930 esse aspecto foi mudando profundamente, com a ideia do *welfare state* e do avanço da cidadania social tal como



observou o sociólogo inglês T. H. MARSHALL que passou a ser incorporada pelo Estado, mas sem prejudicar as conquistas da cidadania civil e da cidadania política.

Para começar, vemos como a questão do “retorno do Estado” pode parecer incongruente no contexto atual: o peso do poder público nunca foi tão grande. Para termos uma visão mais completa do papel do Estado na vida econômica e social, é necessário levarmos em conta outros indicadores, claro. O Estado intervém fixando regras, e não somente arrecadando impostos para financiar despesas e transferências. Por exemplo, os mercados financeiros são regulados com bem menos rigor a partir dos anos 1980-1990, em comparação com o período entre os anos 1950 e 1970. O Estado também pode intervir como produtor e detentor do capital: as privatizações realizadas ao longo das três últimas décadas no setor industrial e financeiro reduziram seu papel em relação às três décadas do pós-guerra. Mesmo assim, do ponto de vista do peso fiscal e orçamentário, o que é bem relevante, o poder público nunca desempenhou um papel econômico tão importante como nas últimas décadas. Não há tendência de baixa perceptível, ao contrário do que às vezes ouvimos. Claro que, em um contexto de envelhecimento da população, progresso das tecnologias médicas e necessidade de formação incessante cada vez maiores, o simples fato de se estabilizarem as arrecadações públicas proporcionalmente à renda nacional já representa em si um desafio, e é mais fácil fazer promessas enquanto se está na oposição do que as cumprir quando se está no poder. No entanto, as arrecadações obrigatórias compõem hoje mais ou menos metade da renda nacional em quase toda a Europa, e ninguém imagina de fato, para as próximas décadas, um crescimento comparável ao que se deu ao longo do período 1930-1980. Depois da crise dos anos 1930, e no contexto do pós-guerra e da reconstrução, seria razoável considerar que a solução para os problemas do capitalismo fosse um crescimento sem limite do peso do Estado e de suas despesas sociais. Hoje, as escolhas são necessariamente mais complexas. O grande salto à frente do Estado já se deu: não haverá um segundo, ou pelo menos não sob essa forma. (PIKETTY: 2014, p. 464).

PIKETTY a partir desses aspectos passa a analisar a questão do Estado social nos países pobres e chamados emergentes, demonstrando que o baixo nível de arrecadação pública desses países, afetou decisivamente o pequeno desenvolvimento econômico e social, principalmente dos mais pobres:

Se examinarmos a evolução da taxa de arrecadação nos países mais pobres do planeta desde os anos 1970-1980, constataremos níveis extremamente baixos de arrecadação pública, em geral

compreendidos entre 10% e 15% da renda nacional, tanto na África Subsaariana quanto no Sul da Ásia (sobretudo na Índia). Se considerarmos os países de nível de desenvolvimento intermediário, na América Latina, no Norte da África ou na China, observaremos taxas de arrecadação compreendidas entre 15% e 20% da renda nacional, inferiores às observadas nos países ricos com o mesmo nível de desenvolvimento. O mais espantoso é que o abismo em relação aos países ricos continuou a se aprofundar nas últimas décadas. Enquanto as taxas de arrecadação média nos países ricos cresceram antes de se estabilizar (de 30-35% no início dos anos 1970 para 35-40% desde os anos 1980-1990), nos países pobres e intermediários observou-se uma redução significativa. Na África Subsaariana e no Sul da Ásia, a taxa de arrecadação média era ligeiramente inferior a 15% nos anos 1970 e no início anos 1980 e caiu para pouco mais de 10% nos anos 1990-2000. (PIKETTY: 2014, p. 478).

Nessa mesma linha de raciocínio, PIKETTY percebeu que uma boa estrutura fiscal de um país vem a ser condizente com o seu desenvolvimento econômico, tal como ele assevera de acordo com o texto acima:

Essa evolução é preocupante, pois o processo de construção de um Estado fiscal e social foi, em todos os países desenvolvidos de hoje, um elemento essencial do processo de modernização e desenvolvimento. Todas as experiências históricas sugerem que com apenas 10-15% da renda nacional em receitas é impossível ir muito além das funções soberanas tradicionais: se desejamos que a polícia e a justiça funcionem corretamente, não sobra muita coisa para financiar a educação e a saúde. Outra possibilidade é pagar mal a todos – policiais, juízes, professores primários, enfermeiros -, e nesse caso provavelmente nenhum serviço funcionará direito. Isso pode levar a um círculo vicioso, uma vez que a mediocridade dos serviços públicos contribuirá para minar a confiança no Estado, o que tornará mais difícil a mobilização de receitas fiscais significativas. O desenvolvimento de um Estado fiscal e social está intimamente ligado ao processo de construção de um Estado, simples assim. Trata-se, portanto, de uma história extremamente política e cultural, associada às especificidades de cada história nacional e dos abismos próprios de cada país. (PIKETTY: 2014, p. 478).

PIKETTY observou que as despesas públicas apenas com saúde e educação significam a percentagem entre 10% e 15% da renda nacional em todos os países desenvolvidos nessas duas primeiras décadas do século XXI. Os países desenvolvidos na mesma linha utilizam muito, às vezes cerca de 20% da renda nacional, como mecanismo e instrumento de substituição e de transferência no sentido de distribuir as

riquezas produzidas. Por essa razão que ele expressou veemente defesa no sentido de que o Estado social deve ser modernizado e não ser desmantelado.

Antes de PIKETTY, o professor BERNARDO SORJ, havia desvendado a trajetória social do chamado Estado capitalista, mas muito próximo da tese desdobrada pelo economista francês:

Através de um longo caminho – no qual a grande crise de 1929, as duas guerras mundiais e a expansão comunista foram fatores fundamentais –, consolidou-se uma esfera nova de ação estatal: a esfera social. O Estado capitalista passou a ser um estado de bem-estar (*welfare state*) e criou o que Robert Castels denomina a “propriedade social”, uma série de bens coletivos que atuariam como um substituto funcional à propriedade individual, que possibilitariam aos indivíduos o acesso aos suportes necessários para participarem do mercado de trabalho e das formas de consumo e sociabilidade modernas. Por suas próprias origens, associado à vontade de integrar as classes populares nos sentimentos patrióticos, o estado de bem-estar social foi um projeto de integração da sociedade em torno do Estado nacional. (SORJ: 2004, pp. 44/45).

No passo seguinte, o professor SORJ analisa a crise do Estado de bem-estar social e suas conseqüências para os trabalhadores, principalmente, no Brasil, onde a política fiscal reiteradamente tem sido usada para financiar os projetos econômicos:

A partir dos anos 70, o estado de bem-estar entra em crise, embora seja importante assinalar que ele continua sendo até hoje o fundamento da integração social das sociedades capitalistas avançadas. Inicialmente, a crise foi diagnosticada como uma crise fiscal, associada a transformações demográficas (aumento de longevidade e diminuição da taxa de natalidade, com a conseqüente modificação da pirâmide etária, de forma que o sistema previdenciário, no qual a geração mais jovem assume os custos da mais velha, ficou inviabilizado), além de crescimento exponencial de gastos com saúde pública e aumento do nível de desemprego. A crise do estado de bem-estar é produto de um longo processo pelo qual os “direitos sociais”, originados em torno da figura do trabalhador, passaram a ser generalizados e, em boa medida, desencaixados do sistema de seguro obrigatório que os financiava. À medida que novos setores se acoplavam ao estado de bem-estar, os custos eram transferidos ou aos grupos “pagantes”, isto é, trabalhadores e patrões, ou ao Estado, que se financiava através de impostos ou políticas inflacionárias. O novo contexto criou as condições para as chamadas políticas neoliberais, apoiadas por amplos segmentos sociais que se

sentiram prejudicados com a dinâmica de financiamento dos crescentes custos de manutenção do sistema ou afetados pela inflação. (SORJ: 2004, p. 45).

O professor ANTHONY ATKINSON, por sua vez, retoma esse debate de forma muito realista começando com a indagação se o Estado de bem-estar social pode ainda ser sustentado no século XXI.

Será que realmente não podemos arcar com o estado de bem-estar social na economia global do século XXI? A essência do ponto de vista que afirma não ser viável o estado de bem-estar social consiste no argumento de que a globalização reduziu as possibilidades de aumento tributário dos estados de bem-estar social. Sob essa visão, há limites para a proporção da renda nacional que pode ser levantada como arrecadação fiscal. Como popularizado pelo economista norte-americano Arthur Laffer, há uma curva que liga a arrecadação fiscal total à alíquota geral. Essa curva sobe no início, mas chega a um ponto máximo e depois começa a cair. Uma curva que, supostamente, Laffer traçou no guardanapo de um restaurante em Washington para os funcionários do presidente Nixon, Dick Cheney e Donald Rumsfeld, que foram depois nomeados vice-presidente e secretário de Defesa, respectivamente. Como o próprio Laffer reconheceu, a “curva de Laffer” não traz um novo conceito, mas é muito citada hoje em dia. (ATKINSON: 2015, pp. 319/320).

A “curva de Laffer”, independente de qualquer crítica que se possa a dirigir a ela, nos mostrou como uma fórmula para compreender o binômio tributário entre aumento de impostos e o montante da arrecadação, onde se percebe que o aumento automático de impostos não implica no mesmo sentido o aumento de arrecadação.

O ponto principal é que a globalização e as mudanças tecnológicas, juntas, mudaram a direção da curva para baixo, de modo que para qualquer alíquota o governo arrecada uma receita menor. O ponto máximo da curva avançou para a esquerda. Isso aconteceu porque a expansão do comércio eletrônico implica maior dificuldade de arrecadar impostos indiretos, o desenvolvimento de um mercado de trabalho global limita a tributação da renda auferida, e a concorrência tributária entre os países reduz a arrecadação de impostos corporativos e a tributação da renda de investimento. Se os países tivessem sido fechados para a alíquota de maximização da arrecadação, eles teriam que passar por uma redução, e, se tivessem achado que havia espaço para a expansão, esse espaço não existiria mais.

ANTHONY ATKINSON, devotado na luta contra a desigualdade, mas também muito realista sobre esse debate, levanta a questão crucial sobre a permanência do estado de bem-estar social, ou seja, como sustentá-lo e arcar com a sua vigência mantendo um nível razoável de impostos? A velha, simples e direta pergunta: tirar dinheiro de onde? Como podemos ver a “curva de Laffer” nos mostra com uma clareza hialina que aumento da alíquota não corresponde ao aumento da arrecadação e que o sistema fiscal tem um ponto de equilíbrio entre o valor da alíquota e o montante de impostos auferidos pelo governo. No Brasil, uma das saídas mais prementes para essa questão, talvez seja desencilhar o sistema produtivo, tal como das micro-empresas, da burocracia modorrenta, para viabilizar iniciativas econômicas da Sociedade Civil.

No Brasil, no entanto, ocorre um paradoxo em relação à estrutura fiscal dos países desenvolvidos, onde temos um alto índice de arrecadação, fazendo o Estado custar em torno de 38% do PIB para a sociedade, mas com uma péssima senão catastrófica distribuição de renda, gigantescos bolsões de miséria, baixo índice de desenvolvimento social convivendo com altas taxas de crescimento econômico, lugares totalmente desconhecidos do poder público e grupos sociais sem qualquer perspectiva de serem contempladas e abarcadas pelas políticas públicas. Temos uma sociedade totalmente desigual em prosperidade e desenvolvimento econômico, além disso, extremamente violenta e caminhando para a anomia irreversível. Como explicar essa situação socialmente caótica, contraditoriamente, convivendo com altas taxas de arrecadação que fariam do Brasil um país desenvolvido e sem contradições sociais, de acordo com o raciocínio de PIKETTY.

<b>A CONTRADIÇÃO DILACERANTE DO BRASIL</b>	
<b>Estrutura Fiscal que ARRECADA MUITO</b>	
<b>Arrecadação de País Desenvolvido de acordo com PIKETTY</b>	<b>O Suficiente para fazê-lo um País Socialmente Desenvolvido</b>

No entanto, o seu sistema de saúde e educação públicas está cada dia mais sendo erodidos nos seus fundamentos, além da estrutura de segurança pública que visivelmente não consegue mais responder adequadamente o avanço da criminalidade e da violência. Temos um Estado rico e uma sociedade na sua base muito pobre. O fato é que, apesar das grandes inclusões sociais ocorridas entre 1930 e 1967, o regime fiscal brasileiro visivelmente beneficiou os mais ricos em detrimento dos mais pobres.

**Política fiscal, tão somente para financiar o crescimento econômico, sem fazer a inclusão social e deixando ainda precária as cidadanias política e civil, provoca recessão e determina a desigualdade.**

A política fiscal do Brasil, principalmente depois de 1967, está claramente voltada para os ricos e rentistas que coexistem com arremedos de políticas públicas, obras primas desenhadas no papel, mas na prática de pouco ou quase nenhum efeito social. Existe desde há muito, uma rede de corrupção gigantesca que se apropria da política fiscal e, assim tragicamente, afasta dos dividendos econômicos e até mesmo fiscais, a maior parte do povo brasileiro. Daí a porque a existência do enorme abismo econômico entre as classes sociais, pois os governos continuam taxando os **impostos cumulativos** (impostos sociais) e os **progressivos** (impostos crescentes sobre os mais ricos) em vez dos **impostos regressivos** (impostos decrescem à medida que a renda aumenta, ou seja, os ricos pagam menos e os pobres proporcionalmente mais impostos).

Os tributos cumulativos nunca foram tão importantes na arrecadação como em 2002, quando atingiram quase 20% de uma carga tributária global de 35,6% do PIB. Tal proporção era de apenas 10% e 7% em 1988 e 1968, quando foram arrecadados 22,4% do PIB e 23,3% do PIB, respectivamente. O expressivo aumento da carga de tributos cumulativos resultou da elevação da arrecadação da mais danosa de suas categorias – as contribuições sociais (Cofins, Pis-Pasep e CPMF) -, que saltou de 0,2% do PIB em 1971 para 1,1% em 1988, até atingir seu nível histórico máximo em 2002: 6,2% do PIB. (PINTO. BIASOTO Jr. 2006, p. 298).

A partir de 1995, tem início uma reformulação na política fiscal brasileira que tem o objetivo claro de isentar os mais ricos, exonerando a carga tributária sobre as atividades especulativas, mas em contrapartida elevou a carga sobre as contribuições sociais, isso ocorreu tanto no governo FHC bem quanto no governo LULA. Essa reformulação culminou com a Emenda Constitucional 42/2003 que dispôs sobre uma frustrante reforma tributária. O Plano Real de 1994, que controlou a inflação e estabilizou a economia brasileira, fez a dívida pública dar uma súbita elevação, porque a inflação elevada que existia até então absorvia a dívida. Essa elevação repentina da dívida pública, ironicamente provocada pelo Plano Real, obrigou iniciativas objetivando a amortização da mesma, tais como a renegociação da dívida dos Estados, reforma previdenciária, reforma tributária, aumento de impostos, a Lei Kandir (LC 87/1996) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). É importante salientar que qualquer

política pública voltada para erradicar a desigualdade e através de uma eficaz distribuição de renda, tem como base a construção do Plano Real implantado em 1º de julho de 1994 que reorientou o setor público, principalmente na questão fiscal. O professor ESTEVÃO KOPSCHITZ XAVIER BASTOS sobre essa questão teceu a seguinte análise sobre o ajuste fiscal que se deu em meados dos anos 1990:

O déficit operacional de todo o setor público em 1989 foi de 6,9% do PIB e, em 1994, zero. Podem-se comparar também os déficits operacionais médios dos quinquênios 1985-1989 e 1990-1994: 5,1% do PIB no primeiro período e 0,6% do PIB no segundo – uma queda correspondente a um ajuste fiscal de 4,5% do PIB. É irrealista pensar em ajuste fiscal dessa magnitude como algo que possa ser feito rapidamente. Nos anos que precederam o Real, foi alcançada uma situação de equilíbrio nas contas públicas, por esse conceito.

O Brasil, antes do Plano Real, era fustigado por uma inflação que afetava profundamente a sua economia, embora os índices inflacionários contribuíssem para manter um pequeno equilíbrio fiscal, a despeito dos enormes gastos com sua própria máquina e da dívida externa. Na verdade, a inflação era o grande mal que ulcerava o tecido da economia brasileira, principalmente, depois da grande crise da dívida de 1983, que acabou desencadeando a crise econômica e aumento da inflação que determinou o fim do regime militar no início de 1985. Depois de várias tentativas de controlar o flagelo da inflação, através de várias iniciativas heterodoxas, tais como o Plano Cruzado de 1986, o Plano Bresser de 1987, o Plano Verão de 1989 e o Plano Collor de 1990, o Plano Real conseguiu barrar a crescente inflacionária com medidas inovadoras e algumas inclusivas contidas no próprio ato de conter a espiral da inflação. Essa nova realidade na economia brasileira, determinada pelo Plano Real, provocou o redimensionamento da estrutura fiscal brasileira que deveria se ajustar aos fundamentos da estabilidade econômica.

A par do ajuste fiscal provocado pelo Plano Real, uma das questões que passou a ser muito atacada e disparando grande polêmicas é o da previdência social tida como buraco sugador das finanças públicas e para onde vai a maior parte dos recursos arrecadados pelo governo. A reforma gerencial de 1995 apontou a previdência como um problema muito grave a ser revolido por reformas inevitáveis. Em busca de uma solução para a previdência – lembrando sempre que ela está sendo apontada pelos governos como uma das mais graves das finanças públicas – foi elaborada e promulgada

a Emenda Constitucional nº 20/1998, que estabeleceu regras de transição e idade mínima para a aposentadoria com integralidade e paridade para os servidores e um teto para a previdência geral. Na sequência, a Emenda Constitucional nº 41/2003 cristalizou de vez o teto para previdência privada e subtraiu a paridade e a integralidade dos servidores, que a Emenda Constitucional nº 47/2005, assegurou para aqueles que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003. A previdência social dentro do Estado do bem-estar social ou simplesmente Estado social é o elemento fulcral da distribuição de renda e assegura a tranquilidade das gerações.

Não resta dúvida que os governos – FHC (EC 20/98) e depois LULA (EC 41/03 e 47/05) - elegeram a previdência social como a grande vilã a ser combatida, através de reformas que retiraram ou diminuíram direitos dos trabalhadores e dos servidores, impactando na classe média também, ação que, aliás, mais uma vez criou as condições materiais para a disseminação da pobreza e aumentou a concentração de renda. A previdência social – que abarca a questão da seguridade social, especialmente no campo da aposentadoria – com o advento do *welfare state* tornou-se o maior gasto dos orçamentos dos governos nos últimos cinquenta anos. Depois do Pós-Guerra, os países desenvolvidos, em vez de gigantescos orçamentos militares passaram a destinar esses recursos para a perpetuação do *welfare state* e dentro dessa realidade para a previdência social. É claro que em muitos países no Pós-Guerra, os orçamentos militares cresceram incomensuravelmente, tornando fator de dominação de classe, tal como aconteceu nos Estados Unidos, como bem observa o sociólogo C. WRIGHT MILLS no seu clássico **Elite do Poder**, (econômica, política e militar), e países da África e da América Latina, onde os militares tornaram-se elites organizadas e dominantes até o início dos anos 1980. A sua manutenção e gestão adequadas vem ser uma preocupação constante dos governos, pois a criação desse instituto social, que foi o mecanismo pelo qual se incluiu grandes segmentos da população ao âmbito da cidadania social, tornou-se também com o decorrer dos anos, o maior fator de azedume dos administradores públicos. Não houve governo no Brasil, principalmente, depois da Constituição de 1988, que não apontasse a previdência social como um problema a ser resolvido. A questão previdenciária, principalmente dos servidores, foi desenhada da seguinte forma de os dois governos avançaram nessa seara o primeiro com a EC 20/1998 e o segundo com a EC 41/2003 e a EC 47/2005, que provocou a seguinte situação para os servidores:



<b>SERVIDORES PÚBLICOS</b>	
<b>EC 20/1998</b>	<b>EC 41/2003 e EC 47/2005</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>.Idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição: 60 anos para homem e 55 anos para mulher;</li> <li>.exigência de dez anos de serviço público e de cinco anos no cargo ocupado para a habilitação a aposentadoria programáveis</li> <li>.fim da acumulação de aposentadorias, bem como da possibilidade de aumento de renda na passagem para a inatividade;</li> <li>.restrições à acumulação de aposentadorias e salários;</li> <li>.possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais e, desde que instituídos, imposição do mesmo teto do RGPS aos benefícios dos novos servidores, abrindo, assim, caminho para o fim da aposentadoria e pensão integrais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.fim da paridade entre o último salário e o valor inicial da aposentadoria, que passou a ser calculada com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPPS e ao RGPS;</li> <li>.fim da paridade entre os reajustes de salários e de aposentadorias/pensões, passando-se a corrigir os benefícios previdenciários pela inflação;</li> <li>.pensão que passou a ser integral até o teto do RGPS e reduzida em 30% para valores superiores;</li> <li>.submissão de todas as rendas no âmbito do setor público a teto federal (remuneração do Ministro do STF) e a subtetos estaduais e municipais;</li> <li>.incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS;</li> <li>.alíquotas de contribuição dos servidores estaduais e municipais: além de obrigatórias, não mais puderam ser inferiores às dos servidores da União;</li> <li>.instituição de abono de permanência no serviço público equivalente ao valor da contribuição para o servidor que, embora possa se aposentar, continue em atividade.</li> </ul>
<p>O regime previdenciário dos militares manteve-se o mesmo. Desse modo, eles continuam entrando na inatividade após 25 e 30 anos de serviço, respectivamente para mulher e homem sem o limite de idade.</p>	

Fonte: AMARO: 2011, p. 16<sup>10</sup>.

As três emendas constitucionais alteraram a previdência social dos servidores, sendo que a EC 20/1998 criou uma espécie de pedágio para o servidor alcançar o direito a aposentadoria; a EC 41/2003 suprimiu com a paridade e a integralidade entre ativos e inativos, no entanto elas foram restituídas aos servidores pela EC 47/2005 – chamada PEC Paralela – desde que cumprissem algumas condições sem as quais não obteriam as condições necessárias para a aposentadoria. A aposentadoria dos servidores passou a ser determinada por algumas condições, pois uma das justificativas mais evidentes e fortes para a publicação das emendas constitucionais acima nominadas é o enorme abismo e desproporção entre a arrecadação e os gastos com a aposentadoria. Os servidores, primeiro com a EC 20/1998, depois com as EC

<sup>10</sup>O sistema tem distorções: Em 2010, um servidor de 41 anos aposentou-se. Ele contribuiu, ao longo da sua vida funcional, com no máximo cem mil reais ao sistema. Se ele viver mais trinta anos, ou seja, até aos seus 71 anos e certamente viverá, o sistema pagará a ele a soma de dois milhões e trezentos mil reais, não levando em conta a correção.

41/2003 e a 47/2005 passaram a ter que formatar vários outros requisitos antes de serem lançados na inatividade com as mesmas garantias de gozavam quando estavam em atividade.

EC 20/1998	EC 41/2003 e EC 47/2005
<p><b>Servidores Públicos e Regime Geral</b>  <b>a)</b> extinção da aposentadoria proporcional, redução do elenco de professores contemplados com aposentadoria especial e substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.</p>	
<p><b>Regime Geral de Previdência Social</b>  <b>a)</b> vinculação das contribuições sobre folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS.  <b>b)</b> desconstitucionalização da regra de cálculo dos benefícios e constitucionalização do caráter contributivo da previdência social e do seu necessário equilíbrio atuarial e financeiro, o que abriu caminho para posterior edição da Lei nº 9.876/1999 que instituiu o fator previdenciário.</p>	<p><b>Regime Geral de Previdência Social</b>  <b>a)</b> previsão de lei destinada a estabelecer sistema especial de inclusão previdenciária, com benefícios no valor de um salário mínimo, para trabalhadores de baixa renda e para aqueles sem renda própria dedicados ao trabalho doméstico;  <b>b)</b> previsão de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo das contribuições sociais dos empregadores em função do porte da empresa e da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho (tal dispositivo adiciona-se a outro que prevê a possibilidade de que as contribuições sobre a folha de salários sejam substituídas pelas incidentes sobre receita ou faturamento).</p>
<p><b>Previdência Privada Complementar</b>  <b>a)</b> fundos de pensão patrocinados por estatais: imposição de disciplina financeira e atuarial e exigência de paridade entre as contribuições dos participantes e patrocinadores;  <b>b)</b> previsão de leis para regular o regime complementar, o que se consubstanciou com as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001.</p>	<p><b>Previdência Privada Complementar</b>  exigência de que os planos de benefícios sejam somente na modalidade de contribuição definida. (<b>Contribuição Definida:</b> benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições. <b>Benefícios Definido:</b> o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais.</p>
<p><b>NOTA:</b> Os servidores em atividade até a publicação da EC 41/2003 ficaram garantidos proventos integrais e garantia de paridade desde que atendidos alguns requisitos básicos.</p>	

Fonte: AMARO: 2011, p. 17

Desse modo, as reformas previdenciárias – EC 20/1998, EC 41/2003 e EC 47/2005 – juntamente com o aumento da isenção dos impostos das classes mais ricas que passou da casa dos 35% em 1995 para em torno dos 8% no início dos anos 2000, claramente exonerando os impostos progressivos para beneficiar os setores detentores de capital, em contrapartida aumentando a carga tributária dos impostos acumulativos, como o aumento das contribuições sociais e onerando muito a circulação da riqueza com a CPMF. Aqui é importante fazer uma distinção conceitual entre imunidade tributária para os setores produtivos que estão previstos constitucionalmente, de

exoneração que significa a diminuição de tributos para os setores puramente voltados para o capital tal como os rentistas e os especuladores. A política fiscal foi alterada substancialmente a partir de meados dos anos 1990, em razão de uma nova preocupação que começou a fazer parte da gestão pública denominada “ajuste fiscal” que se baseou nos superávits primários e nos próprios gastos dos governos, como bem prova a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000.

A consolidação das finanças públicas tornou-se o ponto fundamental da agenda dos anos 1990, e cresceu a cobrança por superávits *estruturais* capazes de atender as expectativas dos investidores. O intenso debate sobre o ajuste fiscal intertemporal ampliou o leque de preocupações teóricas e levou ao questionamento da visão dos modelos tradicionais de origem keynesiana, em política de austeridade fiscal implicava efeitos contracionistas inevitáveis no curto prazo e recuperação do crescimento somente em prazo mais longo. (LOPREATO: 2013, p. 58).

A nova política fiscal que se estabeleceu a partir de 1995, provocou uma seria mudança nas destinações das **despesas correntes** e dentro delas a redução das despesas com os inativos e os pensionistas, tal como ocorreu promulgação das Emendas Constitucionais 20, 41 e 47, o corte das subvenções sociais e salário-família; as polêmicas e insatisfatórias Emendas Constitucionais 25/2000 e 42/2003 e das **despesas de capital** e dentro delas os investimentos públicos, as transferências de capital e inversões financeiras. Essa perspectiva se manifesta de forma ainda mais ampliada com a PEC 241/2016, que objetiva ainda de forma mais draconiana determinar o corte com subvenções sociais atingindo diretamente os investimentos na educação, na saúde e também na segurança pública. Na verdade, a PEC 241 avança como uma sombra sobre a sociedade brasileira prometendo cortar gastos com as **despesas correntes** e dentro destas com as **despesas de custeio** atingindo os servidores e as **transferências correntes** atingindo os aposentados, os trabalhadores e os mais pobres. Ao propor o corte e a limitação de gastos públicos – já estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - a referida PEC terá efeitos degradantes para os serviços públicos e para a própria sociedade. O fato está posto na discussão acima: no Brasil, a política fiscal, principalmente depois de 1967, beneficiou os ricos (as chamadas classes que tinham iniciativa econômica e também o estrato mais alto da burocracia pública) em detrimento dos mais pobres que viram suas rendas serem gradativamente corroídas. Para corrigir essa situação, onde vigora a realidade dos impostos regressivos, mais injustos para os

impostos progressivos, mais justos. Essa inversão necessária, onde os ricos devem pagar mais tributos e os pobres menos – proporcionais a renda de cada grupo – é um dos elementos que pode viabilizar a existência do Estado de bem-estar social no século XXI.

A PEC 241, ao pretender cortar gastos nas rubricas das despesas correntes e de capital, não afeta o essencial da questão tributária vigente no Brasil, que é a sobrecarga de impostos sobre os mais pobres e generosos benefícios fiscais aos mais ricos, sedimentando o verdadeiro abismo entre as classes sociais, sendo essa uma das maiores fontes da violência social ou urbana que dilacera a sociedade brasileira e o que é pior, violência que cresce a cada dia, sem falar da caótica situação da saúde e da educação pública. Não devemos negar que o Estado de bem-estar social em nosso país não experimente uma crise muito aguda, pois do contrário isso é beirar a irresponsabilidade, mas devemos ser, por outro lado, taxativos no sentido de que a política fiscal não continue em claro benefício dos mais ricos e poderosos, aqueles que detêm a estadia que são os capitalistas de forma geral e os estratos superiores estatelados no Estado, aqueles que a sociologia denomina de burguesia do Estado.

No Brasil, essa burguesia de Estado está consubstanciada nas chamadas carreiras jurídicas e nos altos cargos das empresas públicas ou estatais. As carreiras jurídicas, criada ainda no Império para legitimar o domínio da burocracia pública superior e alimentar os seus quadros, fenômeno esse denominado de bacharelismo, porque a estrutura do poder estava constituída basicamente de advogados e magistrados. O bacharelismo (carreiras jurídicas) representa e simboliza a presença do velho e arcaico sistema de poder, sedimentado em castas, incrustado no Estado brasileiro. Esse fenômeno é identificado por RAYMUNDO FAORO como o predomínio permanente do estamento da burocracia superior no Estado e no cenário político brasileiro. E claro que os estratos superiores de poder, todos encastelados no Estado (estamento dominante), que têm no bacharelismo o seu fundamento legitimador, não teria conseguido sobreviver por muito tempo, se não encontrassem formas de financiamento à sua manutenção, sedimentados nos tributos e em segundo lugar na aliança econômica com os grandes agentes financeiros, estrangeiros e nacionais, como se deu durante o regime militar na última metade dos anos 1960. Foi essa aliança entre o estamento (estratos superiores do Estado) e os grandes agentes econômicos que permitiu o acelerado crescimento da economia brasileira entre 1967 e 1981. Nesse período a previdência, um

dos principais fatores de inclusão social, cresceu, mas o próprio regime não criou as bases para com o seu adequado financiamento que se daria com a distribuição de renda e não pelo simples crescimento econômico. A distribuição de renda permitiria construir o suporte financeiro para a previdência com a simples inclusão de novos contribuintes, com a expansão do emprego, que mesmo pelo consumo criaria renda social suficiente para a perpetuação do instituto sem crise.

No Brasil emergiu três grandes tipos de cidadania: a estadania; as cidadanias clássicas (civil, política e social) e a cidadania insurgente. A estadania é o estrato dominante dos donos do poder (poder político, poder econômico e das elites estatais que legitimam a sua dominação nas chamadas carreiras jurídicas). As cidadanias clássicas se definem por sua trajetória história de conquistas a partir do pensamento liberal, através das idéias de HOBBS, LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU, HUME e KANT entre outros nos séculos XVII e XVIII que fundamentaram as cidadanias civil e política, passando pelo ideário socialista do século plasmado no pensamento de MARX, ENGELS e KAUSTKY entre outros cimentaram a dimensão da cidadania social. Durante a fase varguista entre 1930 e 1945 e durante a fase populista-democrática, foi reconhecida muitas demandas da cidadania social, mas não da civil e da política. O regime militar, em função do seu objetivo férreo do crescimento econômico sacrificou as cidadanias clássicas. Com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, ocorreu uma descompressão das cidadanias, mas as suas demandas por direitos, inscritas na própria Carta de 1988, não foram satisfeitas. Diante da grande dificuldade em cumprir as demandas das cidadanias clássicas, inclusive, a social, emerge das dobras da exclusão, um novo tipo de demanda por direitos: a cidadania insurgente.

Nos últimos cinquenta anos, a política fiscal do país, foi empregada de forma descarada para plasmar a dominação dos donos do poder encastelados, legitimados e abarcados pela estadania. Os grupos econômicos que usufruem da estadania permanecem são os intocáveis, imunes aos impactos das transformações históricas e totalmente alheios e indiferentes aos sofrimentos dos grupos sociais que mal exercem as cidadanias clássicas (civil, política e social) e desprezam profundamente os bestializados, oprimidos e marginalizados que não têm nenhuma cidadania. Do meio dos bestializados, marginalizados e oprimidos é que começa lentamente se desenhar a cidadania insurgente.

## **5 – A PEC 241 e o Regime Fiscal Brasileiro**

A PEC 241/2016 editada pela equipe econômica do governo provisório, vem a ser provavelmente o elemento mais terrível da história da política fiscal no Brasil e está dentro da lógica do novo regime fiscal que passou a vigorar, sob várias formas, desde 1995. Na sua justificativa a PEC 241 dita erroneamente que a raiz do problema fiscal reside no “crescimento acelerado da despesa pública primária no período entre 2008 e 2015, quando essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu menos de 15%, de modo que seria necessário, segundo a justificativa, cortar o abrupto crescimento da despesa primária”. A alegação ou pretexto mais evidente para encaminhamento da PEC 241 à Câmara dos Deputados é o propalado déficit de R\$ 170 bilhões que segundo a justificativa da proposta irá comprometer o desenho orçamentário de 2016.

Na verdade, a PEC 241 representa, para não dizer, o significado da própria política do novo regime fiscal que começou a vigorar a partir de 1995 e sintetizou os governos de FHC e de Lula, e que tomou forma através de várias iniciativas como a busca da redução com as despesas previdenciárias manifestadas nas duas reformas consignadas pelas ECs 20/98, 41/03 e 47/05, na isenção dos impostos progressivos reduzindo as alíquotas das atividades de capital de 35% para 8%, introdução da CPMF – paradoxalmente, e incompreensivelmente defendida por muitos ativistas e políticos de esquerda – que onerou as atividades produtivas e acabou atingindo os mais pobres e também com maior encargo dos tributos acumulativos como a elevação das contribuições sociais que passaram do patamar de 2% em 1995 para quase 8% em 2004, a Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), que obrigou os Estados a não cobrarem ICMS das suas exportações, a reforma fiscal dada pela Emenda Constitucional 25/2000 e a publicação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei da Responsabilidade Fiscal que definiu como seriam efetivados os gastos do poder público em todas as suas esferas. Todo esse aparato em função do chamado ajuste fiscal que tinha e tem como meta a manutenção do chamado superávit primário que vem a ser a busca de excedente não pela produção, mas pelo corte de gastos públicos, ou seja, pela redução dos investimentos sociais. O certo é que nos últimos anos, o gasto social, a despeito de programas como bolsa-família, foi consideravelmente

píffio, sendo a política fiscal claramente favorecendo o capital em vez do trabalho organizado.

A manifestação que mais se eleva e vislumbramos contra a PEC 241 é em razão dos cortes das **DESPESAS CORRENTES** e dentro delas, destacadamente as **despesas de custeio**, em outras palavras cortes que atingirão diretamente os servidores, aliás, manifestação muito pertinente, mas a PEC 241 vem a ser preocupante porque atingirá como um petardo as **transferências correntes**, principalmente as subvenções sociais e econômicas agravando sobremaneira a **desigualdade** que vem esgarçando a sociedade brasileira. A PEC 241 está, sem dúvida, na esteira do longo processo que começou em 1967 de favorecer o desenvolvimento econômico – o que acabou acontecendo ao fazer do Brasil a 8ª economia do mundo – mas alijando a maior parte do povo brasileiro dos dividendos econômicos e do bem-estar social e na esteira também do chamado superávit primário e das isenções do capital que foram feitas sempre em cima do aumento tributário dos trabalhadores como podemos ver acima.

Desta feita, a referida PEC não propõe o aumento de impostos, mas sob o pretexto de que ocorreu o déficit de R\$ 170 bilhões nas contas públicas e que diante disso ocorre a necessidade de cortar e limitar os gastos públicos o que vem a ser tão grave quanto uma proposta de aumento da carga tributária. Diante dessa lógica de favorecer o desenvolvimento econômico em detrimento da distribuição de riqueza, emerge a PEC 241 que tem a finalidade de cortar gastos na esfera das **despesas correntes**, que engloba os **gastos com o custeio** que irá afetar terrivelmente os servidores e o princípio da continuidade dos serviços públicos que afetará os trabalhadores e os mais pobres que merecem respeito diante da imensa carga tributária que são obrigados suportar, além das **transferências correntes** que atingirá os aposentados e os investimentos em políticas públicas sociais.

Está claro que uma dos objetivos da PEC 241, entre as evidentemente verificadas, é restituir a velha política do superávit primário, o que implica o estabelecimento de cortes em políticas sociais e nas próprias carreiras dos servidores para reduzir o déficit de R\$ 170 bilhões que nasceu do ovo. Na verdade trata-se de uma iniciativa, na corrente estabelecida no Brasil nos anos 1960 e tomou maior vulto depois de 1995 até os dias atuais que vem a ser de favorecer o capital especulativo em detrimento do trabalho organizado, estando, portanto, na mesma lógica da política fiscal

implantada pela Constituição de 1967. Não resta dúvida que o regime fiscal instalado em 1967 fomentou e permitiu o grande surto de desenvolvimento econômico do Brasil no que ficou conhecido como “milagre econômico”, no entanto, a maior parte da população brasileira ficou alijada desse progresso econômico, sedimentando grandes áreas e bolsões de pobreza e aprofundando ainda mais as desigualdades sociais. Seguindo, o orçamento do Governo Brasileiro de 2015 contraria a afirmação do propalado déficit de R\$ 170 bilhões, reedição estranha, não pelo déficit em si, mas pelo volume monstruoso dos valores, que serviu de pretexto para a formulação da PEC 241. Na verdade o orçamento apresentado para o ano fiscal de 2015, nem de leve apresentou tal déficit, ou qualquer possibilidade para abrir-se a essa realidade, tal como mostra o quadro abaixo :

<b>ORÇAMENTO FEDERAL DE 2015</b>						
<b>RECEITAS DO GOVERNO FEDERAL</b>						
<b>R\$ 1.994,8 (Um trilhão, novecentos e noventa e quatro bilhões e oito milhões)</b>						
<b>Contribuições 39,5%</b>	<b>Capital 23,1%</b>	<b>Tributos (impostos e taxas) 22,6%</b>	<b>Outras Receitas Correntes 6,3%</b>	<b>Patrimonial 5,5%</b>	<b>Serviços 2,7%</b>	
<b>GASTOS DO GOVERNO FEDERAL</b>						
<b>R\$ 1.983,4 (Um trilhão novecentos e oitenta e três bilhões e quatro milhões)</b>						
<b>Encargos Financeiros 27,6%</b>						
<b>Previdência Social 22,7%</b>						
<b>Transferência para Estados e Municípios 12,3%</b>						
<b>Saúde 5,5%</b>						
<b>Educação 5,0%</b>						
<b>Assistência Social 3,8%</b>						
<b>Defesa 3,7%</b>	<b>Trabalho 3,7%</b>	<b>Justiça 3,0%</b>	<b>Adm. Pública 2,8%</b>	<b>Obras Urbanas 1,4%</b>	<b>Transporte s 1,3%</b>	<b>Agricultu ra 0,5%</b>
<b>Legislativ o 0,5%</b>	<b>Ciência Tecnologi a 0,4%</b>	<b>Comunicaçõe s 0,4%</b>	<b>Ref. Agrária 0,3%</b>	<b>Meio Ambient e 0,14%</b>	<b>Cultura 0,13%</b>	<b>Outros 4,7%</b>

**Fonte:** Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão  
Almanaque Abril 2015 – p. 100

Então seria a PEC 241 outra Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em maio de 2000? Os motivos expostos na justificativa parecem os mesmos, valendo-se da descrição do professor AUGUSTINHO PALUDO:



O principal motivo da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a dívida pública – em especial a dívida interna, que vinha aumentando de forma descontrolada (principalmente na década de 1990) e sem possibilidades de pagamento, cujo montante na véspera da aprovação da LRF correspondia a 50% do PIB (32% da União e 18% de estados e municípios). Em dezembro de 2000 esse percentual já era maior, e a dívida do Governo Federal havia ultrapassado os 800 bilhões de reais, dos quais mais de 500 bilhões era dívida mobiliária. (PALUDO: 2012, p. 288).

Segundo o professor MARCIO POCHMANN nos últimos anos os encargos do pagamento da dívida cresceu mais de sete vezes mais do que os gastos com as políticas sociais, o que vem na esteira do desarranjo das mesmas no regime fiscal adotado pelo Brasil. (SICSÚ: 2007, p. 69). Essa é uma crítica aguda entabulada pelos professores JOÃO SICSÚ e CARLOS VIDOTTO, principalmente, quanto ao papel da política fiscal do Brasil, no início do século XXI:

A administração fiscal praticada nos governos FHC e Lula revelou, nos últimos anos, resultados pífios, mesmo dentro da sua própria perspectiva. Basta observar que a relação dívida/PIB do período de outubro de 2004 a fevereiro de 2006 (último dado disponível) manteve-se constante em torno do patamar de 51,5%. A razão para isso é que, ao limitar dessa forma o horizonte da administração fiscal, os últimos governos brasileiros sacrificaram a busca do pleno emprego, o objetivo de sustentação do nível de atividade econômica em patamares elevados, impedindo que se materializassem as condições mais propícias para um ajuste fiscal duradouro que poderia ocorrer numa situação de crescimento econômico acelerado, com aumento de arrecadação e redução de gastos sociais (em virtude do aumento do nível de emprego). Um exemplo dessa possibilidade foi o breve período de aceleração do crescimento, ocorrido no fim de 2003 e em 2004, que proporcionou uma queda de aproximadamente 58% para 51% da relação da dívida/PIB. Mas logo em seguida, em 2005, quando houve uma nova elevação dos juros e, em consequência, uma redução considerável da taxa de crescimento do produto, a relação dívida/PIB não mais se reduziu. (SICSÚ: 2007, p. 112).

A PEC 241 está de acordo com os pressupostos do novo regime fiscal (nem tão novo) estabelecido em 1995, que foi mantido na sua essência pela Emenda Constitucional 42, de 2003 e vem a ser um prolongamento da política fiscal criada em 1967 que se define pela busca do desenvolvimento econômico e do ajuste fiscal em torno do superávit primário, sem se preocupar minimamente com a distribuição de

renda, ou seja, uma política fiscal que foca os detentores do capital subtraindo dessa equação os trabalhadores, os mais pobres e até mesmo setores da classe média como os donos de micro-empresas. Segundo PIKETTY o poder público busca seu financiamento em duas principais fontes:

São duas as principais formas de um Estado financiar suas despesas: por meio de impostos ou por meio de dívidas. De uma maneira geral, o imposto é uma solução infinitamente melhor tanto em termos de justiça quanto de eficácia. O problema da dívida é que quase sempre ela precisa ser paga. Portanto, financiar a dívida é, acima de tudo, do interesse de quem tem os meios para emprestar ao Estado, e seria melhor para o Estado taxar os ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles. Existem, porém, várias razões, boas e ruins, pra os governos às vezes recorrerem aos empréstimos e á acumulação de dívidas ou herdarem dívidas significativas de governos anteriores. (PIKETTY: 2014, p. 526).

Na seqüência, PIKETTY sugere três caminhos para a redução da dívida pública, em uma magistral passagem do seu livro memorável:

Como fazer para reduzir de modo significativo uma dívida pública alta como a dívida européia atual? Existem três métodos principais, que podem ser combinados em diversas proporções: o imposto sobre o capital, a inflação e austeridade. O imposto excepcional sobre o capital privado é a solução mais justa e eficaz. Na ausência dela, a inflação pode ser útil – aliás, foi assim que a maioria das grandes dívidas públicas foram reabsorvidas ao longo da história. A pior solução, tanto em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade. No entanto, essa é a opção adotada hoje na Europa. (PIKETTY: 2014, p. 527).

Como podemos ver, das três soluções para equação da dívida e, portanto, dos gastos fiscais, a PEC 241 propõe adotar a pior delas que é a austeridade com corte das **despesas correntes** (despesas de custeio e transferências correntes) e a subtração dos investimentos sociais, ulcerando ainda mais a já calamitosa distribuição de renda no Brasil. Por outro lado, não pode ocorrer aumento de impostos com a argüição de corrigir o sistema fiscal ou o déficit orçamentário, porque o sistema tributário brasileiro onde prevalecem os impostos regressivos – onde o trabalhador paga proporcionalmente mais impostos que os banqueiros – não permitem a sedimentação e a ampliação da justiça social. O aumento dos impostos, apontado por PIKETTY, como a mais justa forma da subtração da dívida pública, vem a ser viável, se vigorasse no Brasil, o sistema

de impostos progressivos e distributivos quanto aos seus dividendos. O que deve-se propor na PEC 241, é gestão pública, que não passa pela austeridade e nem pelo aumento de impostos, pois as mazelas administrativas e os famosos déficits orçamentários são resultados de gestões irresponsáveis, sem qualquer estratégia e metas públicas, que acabam afetando a existência do bem-estar social.

A proposta da PEC 241 é reduzir ainda mais o gasto social, como definiu o professor MARCIO POCHMANN, através da austeridade identificada por PIKETTY como a pior e mais danosa solução para os gastos fiscais, comprometidos, em grande parte, com a dívida pública. O regime ou política fiscal dos últimos anos cobra mais tributos dos mais pobres e menos impostos dos mais ricos e a PEC 241, em suma quer perpetrar essa realidade.

Aqui vem a ser de grande importância voltar à questão tributária que nutre a política fiscal. Como podemos ver acima, a forma como o governo, ou Tesouro Nacional, lida com o dinheiro denominada de **política econômica**, e esta, por sua vez, tem dois pilares: a **política monetária** e a **política fiscal**, formas distribuídas entre o art. 145 e 169 da Constituição Federal. O art. 145 da CF/88, dita que são três os tipos de tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria. A arrecadação do governo, assim, está assentada, sobretudo, nesses três tributos, mas diferem quanto a forma do governo os cobra da sociedade: primeiro são os **impostos diretos** tais como o imposto de renda e os indiretos, tal como os que incidem sobre a circulação de mercadoria. Mas a arrecadação dos tributos também difere noutro sentido, onde o sistema se cristaliza conforme estabelece um sistema de cobrança, que segundo a descrição abaixo deve favorecer os gastos sociais:

A forma como são estruturadas os sistemas tributários determina o impacto dos impostos tanto sobre o nível de renda como sobre a organização econômica, a distribuição de renda, a competitividade da economia, entre outros fatores. A estruturação de um sistema tributário envolve diversos aspectos. O primeiro é o de gerar os recursos necessários para financiar os gastos públicos. O segundo é o de afetar a distribuição de renda, definir quem na sociedade deve pagar os impostos. Quanto a esse aspecto, pode-se classificar os sistemas tributários em progressivo, regressivo ou neutro. Um sistema tributário é dito **progressivo** quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta, isto é, paga mais (em termos relativos) quem ganha mais. Um sistema é

**regressivo** quando a participação dos impostos na renda dos agentes diminui conforme a renda aumenta (paga mais quem ganha menos). E é **neutro** quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos é a mesma, independentemente do nível de renda. Se o objetivo do governo for diminuir a concentração de renda, deverá, por exemplo, arrecadar os impostos junto aos ricos, para financiar gastos para os pobres. (GREMAUD. VASCONCELLOS. TONETO JUNIOR: 2004, p. 195).

Os impostos que formam o substrato da política fiscal, devem compor os elementos que permitem a distribuição de renda e a manutenção do bem-estar social, por meio de políticas públicas afirmativas. Esse aspecto enfeixa, em especial, o dimensionamento dos impostos progressivos, embora exista uma forte corrente na defesa que os impostos regressivos, não prejudicam os mais pobres. Essa é uma tese errônea que não permeia uma política fiscal focada na manutenção do bem-estar social e na distribuição de renda. Todas as políticas fiscais afirmativas defendem que o imposto progressivo é mais justo e menos oneroso para os pobres, sendo assim, um importante elemento na distribuição de renda.

É por isso que a PEC 241 insufla ainda mais a desigualdade que persiste no Brasil. Essa desigualdade constitui a maior chaga que se adentra no século XXI e há muito foi e está sendo combatida por pensadores abnegados, que se dedicaram ou contribuíram para a erradicação da pobreza e das maledicências humanas, tais como JOHN STUART MILL, KARL MARX, FRIEDERICH ENGELS, KNUT WICKSELL, BEATRICE e SIDNEY WEBB, JOHN MAYNARD KEYNES, JOHN AKTINSON HOBSON, GUNNAR MYRDAL, NICHOLAS KALDOR, LOUIS JOSEPH LEBRET, JOHN KENNETH GALBRAITH, T. H. MARSHALL, CELSO FURTADO, RAUL PREBISCH, AMARTYA SEN, BERNARDO KLIKSBURG, ANTHONY ATKINSON e o próprio THOMAS PIKETTY entre outros, que com matizes e pensamento diferentes tinham o foco no bem-estar social e na distribuição da riqueza acumulada<sup>11</sup>. Assim, no

---

<sup>11</sup>Esses nomes compõem a linha de economistas e pensadores de esquerda e não-esquerda, engajados, preocupados e devotados na busca de justiça social, distribuição de renda e pela erradicação da pobreza. Esses homens notáveis devotaram as suas vidas na luta contra as injustiças provocadas pelo crescimento econômico inconseqüente do sistema capitalista e também dos regimes comunistas e nesse propósito, vários deles, defenderam que a política fiscal deveria, decididamente, estar focada na distribuição de renda e na criação e manutenção do bem-estar social. Não obstante, eles atacaram qualquer tipo de injustiça tanto os provocados pelo capitalismo ou economias capitalistas como nos EUA e Europa Ocidental, bem como pelos regimes socialistas como na antiga União Soviética. Denunciavam e denunciavam, com vigor e intensidade, os exploradores capitalistas (classe ociosa de WEBER), bem como o “socialismo dos ricos”. Esses homens, de uma forma ou de outra, independentemente de matiz ideológica, dedicaram as suas vidas na luta contra a pobreza, injustiças sociais e a degradação humana.

século XXI, a erradicação da desigualdade – isso significa a inclusão à cidadania social da maior parte do povo alijado do bem-estar e dos dividendos econômicos, até porque são os que proporcionalmente pagam mais impostos - é o objetivo fundamental do Estado, sendo esta mesmo a idéia essencial da justiça como equidade defendida por JOHN RAWLS.

O professor ANTHONY ATKINSON escreveu que um dos fatores mais importantes para a redução da desigualdade no mundo contemporâneo foi a edificação do Estado de bem-estar social acompanhado da tributação progressiva, mas que nos últimos tempos corre o risco de restabelecer a desigualdade.

O fator inicial e óbvio que explica a queda da desigualdade na Europa pós-guerra é que esse foi um período durante o qual o estado de bem-esta e a provisão social aumentaram, financiados pelo menos em parte pela tributação de renda progressiva. O amadurecimento das aposentadorias estatais reduziu o alcance da pobreza entre pessoas mais velhas, e o alcance das transparências sociais para outros grupos, como pessoas com deficiência, ampliou a efetividade na rede de segurança social. Ao mesmo tempo, questões demográficas, em especial o envelhecimento da população, aumentavam a necessidade de proteção social. À medida que o tamanho da população dependente aumentou, também a distribuição de renda de mercado (ganhos, rendas de autônomos, aluguel, dividendos, juros e previdência privada e outras transferências privadas) se tornou mais desigual. Mais pessoas tiveram ganho zero porque tinham deixado a força de trabalho. Houve, na verdade, uma corrida entre o aumento da provisão e uma explosão das necessidades. (ATKINSON: 2015, p. 95).

ATKINSON apontou que a queda da desigualdade não ocorreu somente na Europa do Pós-Guerra com a implantação do Estado de bem-estar e dos tributos progressivos, mas também ocorreu na América Latina a partir do ano 2000, mas com preocupante reversão nos últimos anos. O que se percebe é a participação da política fiscal na subtração da desigualdade, porém, apontamos a insuficiência e até mesmo o direcionamento errôneo na utilização dos impostos e da arrecadação tributária nessa pretendida equalização. O fato é que a PEC 241, pretende delimitar uma política fiscal nos moldes inferidos pelo crescimento econômico do final dos anos 1960, que claramente beneficiou o capital em detrimento do trabalho, e em muitos aspectos cortar custos da máquina pública e da distribuição de renda, constituiu-se no fator fundamental

para o estabelecimento de políticas públicas para a erradicação da desigualdade, com isso impossibilitando a efetivação de um poder público plenamente institucionalizado e voltado efetivamente para a nação brasileira.

O professor FRANCISCO LOPREATO identificou a origem do problema da política fiscal no mundo contemporâneo, sedimentado na crise do Estado do bem-estar social e da própria concepção keynesiana do estado interventor na produção e atividade econômica:

O fim do boom da economia mundial com a crise do petróleo de 1973 deu lugar a um período impar do pós-guerra. A queda da atividade econômica e a aceleração inflacionária provocaram o rápido aumento do déficit e da dívida pública, o que colocou em xeque a continuidade da política de gastos...O confronto de posições entre monetaristas, adeptos da inflação inercial, e keynesianos desenvolvimentistas trouxe à baila a preocupação comum de conter o arbítrio das ações do setor público e de atacar a inflação. O livro *A crise do “bom padrão”* (Castro et al., 1983) materializou o grito dos monetaristas liberais contrários ao que denominavam de gigantismo do Estado, reforçando assim o embate pelo controle da oferta monetarista e pela redução dos gastos públicos e dos incentivos fiscais e creditícios. Os keynesianos desenvolvimentistas defendiam o Estado ativo, mas criticavam a inadequação e o autoritarismo no uso dos instrumentos à disposição do governo, a concentração tributária na esfera federal e a perda de autonomia dos entes subnacionais, bem como a falta de transparência e de melhor definição dos orçamentos públicos. Estavam certos de que o efetivo conhecimento do resultado fiscal e o controle social sobre os gastos públicos teriam o poder de desmistificar o alarido contra o déficit público e de preservar a atuação consistente da política fiscal. Os inercialistas, por sua vez, mesmo preocupados com o descontrole monetário, acreditavam no sucesso do ajuste fiscal do período 1981-1983 e atribuíam a alta da inflação ao mecanismo de transmissão de preços por meio da correção monetária. (LOPREATO: 2013, p. 119).

No seguimento, o professor LOPREATO analisa o desmantelamento do sistema de incentivos fiscais que colocou em crise o Estado interventor no Brasil:

O sistema de incentivos fiscais criado no bojo das reformas de 1964 constitui-se em um dos pilares da política de intervenção do Estado, mas a crise fiscal e o mediocre índice de expansão do produto interno, associado à determinação de conter o déficit público, comprometeram a dinâmica de arrecadação e a lógica de sustentação do sistema de incentivos fiscais do período de crescimento acelerado...A crise das condições de financiamento

requeria repensar o papel do Estado e reavaliar o montante de gastos, os encargos financeiros e os benefícios tributários, além do tamanho da carga tributária. Porém, a dimensão da crise, num quadro de restrição absoluta de financiamento externo, restringiu o poder de mudança. O acordo da dívida externa internalizou no setor público os efeitos da crise e restringiu as chances de redesenho do sistema tributário. O baixo crescimento, a inflação e os incentivos à produção voltada ao exterior, ao lado da pressão dos entes subnacionais por maior participação na receita fiscal e da dificuldade de cortar antigos benefícios fiscais, comprometeram o potencial de arrecadação e o alcance das alterações tributárias. (LOPREATO: 2013, p. 133).

O ideário keynesiano fomentou decisivamente as políticas fiscais do bem-estar do Pós-Guerra, com o poder público tendo participação efetiva nas práticas das políticas públicas. Nesse sentido, ROBERT SKIDELSKY, provavelmente o mais importante biógrafo de KEYNES, nos fornece uma medida da importância do grande autor da **Teoria Geral** para o bem-estar social conseguida através sempre do equilíbrio do sistema econômico:

Um conjunto relevante de idéias liga o *Tratado sobre a moeda à Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. A separação dos planos de poupança dos de investimento; a ausência de qualquer “eficácia inerente aos processos econômicos” (nas palavras de Samuelson) que os levem ao equilíbrio; a estabilidade do consumo e a volatilidade do investimento; e a função de reserva de valor da moeda – todas estas idéias já estavam presentes no *Tratado*. A teoria geral agregou um mecanismo unificador que tomou a forma de “princípio da demanda efetiva”. Keynes ofereceu, pela primeira vez à profissão, uma teoria abrangente sobre demanda e oferta de produtos; mostrou que se a demanda estiver abaixo da oferta a produção deveria diminuir para que ambas se equilibrassem novamente; segue-se daí a possibilidade de que “o sistema econômico possa estar em equilíbrio estável...a um nível abaixo do pleno-emprego” (CW vii. 30). Para os economistas que desejavam construir um mundo melhor, este foi o avanço crucial. Explicava a recessão e mostrava que as formas de se escapar dela poderiam ser conscientemente organizadas. (SKIDELSKY: 1999, p. 87).

Não resta dúvida que a redução da desigualdade social e o combate permanente a concentração de renda tem base a teoria econômica desse grande liberal – nunca esquecer que KEYNES era um *whig*, era discípulo e amigo de ALFRED MARSHALL e era filiado e ideólogo do partido liberal inglês – que através das suas obras fomentou

as políticas fiscais e públicas de grande parte dos países que adotaram as diretrizes do bem-estar do Pós-Guerra.

Segundo ULRICH BECK, o desmonte do Estado social nas últimas décadas, caracteriza a afirmação da sociedade de risco e esse constitui um dos mais agudos perigos de iniciativas, tais como o da PEC 241 que ao pretender cortar gastos públicos veda a distribuição de renda e, por outro lado, beneficia os mais ricos e detentores de capital improdutivo (rentistas e especuladores), em detrimento dos trabalhadores em prejuízo até mesmo dos detentores do capital produtivo (industrialistas, comerciantes, etc.), ou seja, em prejuízo do capital que cria trabalho e renda para se contrapor a concentração de renda que está na origem de muitos males no Brasil, entre os quais o recrudescimento da violência. Para tanto, é importante sempre lembrar a trajetória da política fiscal no Brasil, entre 1930 e até os dias atuais, com suas conseqüentes conquistas e inclusões da cidadania social<sup>12</sup>.

<b>EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL E INCLUSÕES SOCIAIS</b>		
<b>1930 – 1967</b>	<b>1967 – 1988</b>	<b>1988 até a atualidade</b>
<b>Políticas de Inclusões Sociais, porém fraco desenvolvimento econômico (Cidadania Regulada)</b>	<b>Políticas de Desenvolvimento Econômico com pouca inclusão social (Cidadania Controlada)</b>	<b>Políticas Mistas e oscilantes entre a inclusão social e o desenvolvimento econômico (Cidadania ainda Incompleta)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Salário Mínimo (1940)</li> <li>•Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943)</li> <li>•Previdência Social (1960)</li> <li>•13º Salário (1962)</li> <li>•Emergência das classes média e trabalhadora</li> <li>•Criação do INPS (Decreto-Lei 72, 26 de novembro de 1966)</li> <li>•Legislação ampla de inclusão de categorias de trabalhadores e de previdência social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)</li> <li>•Constituição Federal 1967</li> <li>•Decreto-Lei 157/1967</li> <li>•Decreto-Lei 200/1967</li> <li>•Renegociação da Dívida de 1983</li> <li>•Planos Heterodoxos de Controle Inflação (Plano Cruzado de 1986, Plano Bresser de 1987, Plano Verão de 1989 e Plano Collor de 1990)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Constituição Federal 1988</li> <li>•Plano Real 1994</li> <li>•Reformas Tributárias (EC 25/2000; EC 42/2003 e Lei Responsabilidade Fiscal/2000)</li> <li>•Reformas Previdenciárias (EC 20/1998, EC 41/2003 e EC 47/2005)</li> <li>•Reformas do Estado criação do MARE e (EC 19/1998)</li> <li>•Bolsa-Escola, Bolsa-Renda e Vales leite e gás (FHC)</li> <li>•Bolsa-Família (LULA)</li> </ul>

<sup>12</sup>Antes de qualquer coisa devemos ressaltar que a distinção das três fases da política fiscal brasileira, exposta no quadro acima, é arbitrária do ponto de vista sociológico ou econômico, portanto, passível de ser confrontada por qualquer outra distinção e nem pretende substituir qualquer outra classificação.



O historiador JOSÉ MURILO DE CARVALHO sublinha que o ano de 1930 foi o grande divisor de águas na história do Brasil. A revolução que foi alçada ao poder, provocou mudanças profundas no tecido social, econômico e político do país. Entre 1930 e 1964, o avanço da cidadania foi acelerado e inclusivo. Nesse período ocorreu grande avanço da cidadania social, mas grande retrocesso da cidadania política e até mesmo da cidadania civil, mesmo durante o chamado hiato democrático entre 1945 e 1964. Nesse período de trinta e quatro anos, a cidadania social avançou de forma surpreendente, abarcando e incluindo a maior parte dos direitos sociais ainda em vigor, mas a cidadania política foi duramente atacada e a cidadania civil até mesmo retrocedeu em vários aspectos. Paradoxalmente, ao avanço da cidadania social com a inclusão e o reconhecimento de muitos direitos sociais, esse período se caracterizou por um conservadorismo simbolizado no olvido dos direitos políticos e civis. A moral que passa a vigorar era do trabalho e só tinha valor e reconhecimento social quem fizesse parte do sistema produtivo e, por isso, esse período se caracterizou pela cidadania regulada.

No período do regime militar-autoritário instaurado em 1964, ocorreu um movimento contraditório entre o retrocesso dos direitos políticos e civis e a retomada desses mesmos direitos a partir de 1974. (CARVALHO: 2001, pp. 158-173). O regime militar manteve os direitos sociais, mas esmagou com o que restava dos direitos civis e políticos que ainda respiravam. Os direitos sociais foram mantidos, porque, provavelmente, os militares perceberam logo, que o discurso udenista liderado por CARLOS LACERDA – com panca de moderno – logo envelheceu e se tornou muito odiado pela maior parte do povo brasileiro, justamente por atacar o que GETÚLIO VARGAS tinha de mais moderno e universal, ou seja, de colocar a política fiscal a serviço da inclusão social<sup>13</sup>. Desse modo, a nomenclatura UDN, em razão da sua incapacidade de reconhecer, e mais que isso, devotar verdadeiro ódio aos direitos sociais consagrados no período getulista, sepultou o ideário udenista de modernização, deixando a sigla como sinônima de atraso.

---

<sup>13</sup>CARLOS LACERDA (1914-1977) era o principal líder da UDN e inimigo mais ferrenho de GETÚLIO VARGAS no seu segundo governo (1951-1954). O atentado da rua Toneleros, na noite do dia 5 de agosto de 1954, em que ele foi ferido no pé e onde morreu o major VAZ, efetuado por desastrados pistoleiros, precipitou a crise que determinou o suicídio de GETÚLIO na manhã do dia 24. LACERDA apoiou o golpe militar de 1964, mas a sua ambição de alcançar a Presidência da República e seu radicalismo provocou o seu fim, sendo cassado pelo regime que ajudou assumir o poder.

Nem os militares se escudaram no projeto udenista, mas antes ao contrário, fundamentaram o seu projeto de desenvolvimento econômico no célebre Plano de Metas de JUSCELINO KUBITSCHEK. Assim, para o regime militar, a prioridade passou a ser o desenvolvimento econômico, mas sem inclusão social e sem o reconhecimento dos direitos políticos e civis. A política fundamental do regime militar, que foi a razão primacial pela qual os militares engendraram o golpe-de-estado na primavera de 1964, derrubando do poder o Presidente JOÃO GOULART, era a modernização e desenvolvimento econômico do Brasil. Esse ideário foi gestado na Escola Superior de Guerra (ESG) – criada em 1949 – com os oficiais egressos da FEB. Quando o Brasil declarou guerra ao Eixo em 1942, GETÚLIO VARGAS havia prometido ao Alto Comando Aliado enviar à Europa para lutar contra as tropas do Eixo, pelo menos um corpo de exército (por volta de cem mil homens). Mas o recrutamento e o alistamento dos voluntários para a Força Expedicionária desnudaram um Brasil assustadoramente pobre e com a saúde devastada, pois a maior parte dos voluntários foi dispensada em razão da extrema precariedade da sua saúde agravada pela pobreza. Em consequência disso, o Brasil mal conseguiu organizar um divisão de infantaria, pouco mais de 25 mil homens, comandada pelo então general-de-divisão JOÃO BATISTA MASCARENHAS DE MORAES. Quando os oficiais da FEB retornaram ao Brasil, se reuniram com o objetivo de modernizar a economia do país, ideário alimentado na ESG, sendo esse o mote fulcral do golpe de 1964.

E o regime militar ao longo dos seus vinte e um anos de vigência, priorizou abertamente o desenvolvimento econômico a qualquer custo, relegando para segundo ou terceira dimensão, as políticas inclusivas, a despeito de algumas iniciativas tais como a importante Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural concedendo cidadania social ao meio rural apresentando aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social. O regime militar que tinha como objetivo absoluto o desenvolvimento econômico, não avançou em políticas inclusivas, fazendo mesmo retroceder no campo dos direitos civis e políticos, moldou com uma política fiscal voltada basicamente para o crescimento econômico, criando assim, um abismo quase intransponível entre as classes sociais, fazendo dos ricos ainda mais ricos e os pobres jogados a uma condição de bestializados e marginalizados. O regime militar

fomentou o crescimento econômico sem se preocupar com os índices de desenvolvimento humano (IDH).

O período entre 1930 e 1967, constituiu-se no mais importante do ponto de vista da inclusão social, da emergência da classe média e da trabalhadora de forma uniforme, lenta e consistente, a despeito de retrocessos na dimensão política e civil. Nesse propósito, foi baixada legislação inclusiva como os decretos-leis 2.162/1940 e 5.452/1943 e as leis 3.807/1960 e 4.090/1962, que criaram instituições tal como a previdência social para os trabalhadores, embora a previdência social dos funcionários públicos já havia sido criada em 1927<sup>14</sup>. Esse período e o inclusivo que em muitas medidas avançava para o bem-estar proporcionado pela participação mais intensa da política fiscal, no entanto, esse processo de inclusão social não aconteceu de forma linear e nem foi aprofundada para outras camadas sociais além daquelas produtoras, ou seja, as classes trabalhadoras que passaram a ter na carteira de trabalho o seu documento que lhe assegurava a sua cidadania e inclusão. Essa forma de inclusão o professor WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS chamou de cidadania regulada que ele assim conceituou:

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. (SANTOS: 1987, p. 68).

A cidadania era regulada, porque não estava adstrita aos valores clássicos da democracia liberal moderna, mas aos códigos de ocupação e nesse sentido à apresentação da carteira de trabalho que passou a ser o documento primordial dos cidadãos trabalhadores. Para além, dos trabalhadores urbanos com carteira assinada, a despeito de toda gama de inclusão, ficava a dimensão dos bestializados, dos párias sociais e dos enjeitados que não recebiam nenhum benefício social e nesse grupo

---

<sup>14</sup>A previdência dos funcionários públicos já havia sido criada pelo Decreto Legislativo nº 5.128 de 1926, transformada pelo Decreto 19.646, de 31 de março de 1927, na Previdência Social dos Funcionários Públicos.

estavam incluídos os trabalhadores rurais e as pessoas do campo, juntamente com os favelados em nos cinturões e arrabaldes das cidades do país. Depois de 1930, apesar de todo processo inclusivo, só eram cidadãos, a **classe média para cima**, os **funcionários públicos** e os **trabalhadores com carteira de trabalho**, porque esses segmentos estavam encaixados no sistema produtivo que precisava financiar o ingresso dos novos atores sociais. Mas os trabalhadores rurais e agricultores continuavam a viver na mais sombria condição de vivência material, juntamente com os retirantes e os favelados sem o albergamento de infra-estrutura, saneamento, saúde, educação e trabalho reconhecido, ou seja, alijados de renda, do sistema produtivo e de qualquer reconhecimento, como bem denunciou o jovem deputado federal gaúcho FERNANDO FERRARI, no seu livro clássico **Os Escravos da Terra**, prefaciado por ÉRICO VERÍSSIMO. Nesse livro, FERRARI denunciou a pavorosa condição de vida material e a situação sub-humana dos agricultores e trabalhadores rurais, propondo para tanto, a inclusão dos mesmos na dimensão da cidadania social do Brasil. Portanto, fora da cidadania regulada, não havia o reconhecimento de qualquer condição de dignidade humana e de bem-estar ficando esses grupos sociais na condição de bestializados. O conceito de cidadania regulada está muito próximo do conceito de estadania, pois as duas partem do reconhecimento pleno do Estado incluído nele (como os funcionários públicos) ou sob a sua esfera (como os trabalhadores com carteira).

No período seguinte, entre 1967 e 1988, se caracterizou pelo grande desenvolvimento econômico e da infra-estrutura do Brasil, onde o país foi alçado à oitava economia do mundo, onde a política fiscal esteve a serviço do acúmulo de riqueza, sem beneficiar políticas públicas afirmativas de maior repercussão social. Esse período, onde se priorizou o desenvolvimento econômico sob o controle quase absoluto do Estado autoritário se caracterizou, por esse viés, pela cidadania controlada, sem inclusão social. E o terceiro, que ainda vivenciamos, é dimensionado por políticas contraditórias onde está pautada iniciativas de inclusão social, mas também de recrudescimento tributário em cima da classe trabalhadora e da baixa classe média e de isenção e beneficiamento fiscal para os especuladores e os mais ricos, cujos impostos foram reduzidos de em torno de 35% para 8%, ampliando ainda mais o abismo entre os ricos e os pobres. Esse processo contraditório demonstra claramente, que nesse período, a cidadania permaneceu incompleta, a despeito da Constituição de 1988 enunciar no seu

artigo 1º, que a cidadania e a dignidade da pessoa humana, são fundamentos da República Federativa.

A evolução da política fiscal no Brasil tem muitas componentes, nas suas três grandes fases: primeiro a de inclusão com cidadania regulada, depois de desenvolvimento econômico e cidadania controlada pelo Estado autoritário, desde 1930 até os dias atuais, sendo a principal delas é a quase absoluta ausência de controle social sobre suas decisões. Talvez, porque bem como percebeu o historiador JOSÉ MURILO DE CARVALHO, no Brasil não vigora a idéia real de cidadania, mas de estadania. Nesse sentido, valendo-se de uma afirmação de ARISTÓTELES (384-322 a. C.), onde o “homem fora da polis era um deus ou uma besta”, daí formular uma expressão de que no Brasil fora do Estado, somos todos bestializados, daí a frenesi pela busca da estadania. Essa concepção tem origem em HEGEL, para quem o Estado era tudo e a sociedade civil (sempre descrita em minúsculo) era o âmbito do estado de natureza e do caos. O Estado para HEGEL era o estágio supremo do Espírito Objetivo, ou seja, o Estado vem a ser tudo e o indivíduo e a sociedade civil, na sua visão, eram quase nada ou no máximo seus meros apêndices. Segundo BRYAN MAGEE, para HEGEL “o homem deve toda sua existência ao Estado”, pois para o grande filósofo alemão, “somente no Estado o homem tem uma existência racional” (MAGEE: 1999, pp. 158/161). Essa concepção onde o Estado é tudo e o indivíduo e a singularidade são nada, sem dúvida contribuiu, através de GENTILE e MOSCA, para a consolidação do fascismo na Itália de BENITO MUSSOLINI na primeira metade do século XX<sup>15</sup>. No Brasil, o Estado é tudo e a Sociedade Civil nunca se afirmou, por isso, não temos cidadania, mas estadania. Estudiosos estrangeiros – chamados de *brasilianistas* – que observaram o tremendo contraste existente no Brasil entre os ricos e os pobres, como o francês JACQUES LAMBERT que escreveu um livro hoje clássico intitulado **Os Dois**

---

<sup>15</sup>Fascismo deriva do termo *fascio*. Este era um feixe de varas em torno de um machado que os lictores na antiga Roma que acompanhavam os magistrados. O *fascio* era o símbolo da justiça e da presença do Estado na Roma Antiga. O fascismo tem origem na Itália, ainda no século XIX, mas tornou-se dominante a partir de 1922, com Benito Mussolini (1883-1945) e se caracteriza por ser um regime de nacionalismo autoritário, onde o Estado é a totalidade da realidade política, econômica e social de um país. Segundo PAULO SANDRONI, no fascismo, o Estado é o principal dirigente da economia nacional, com isso ele pode fomentar muito da cidadania social, mas as liberdades individuais e garantias jurídicas pertencentes à cidadania civil e de participação no poder da cidadania política são totalmente suprimidas. Em forma de síntese: no fascismo o Estado é tudo e o indivíduo é nada. O fascismo caracteriza também pelo nacionalismo extremado, corporativismo, modernização conservadora e autoritária e alianças de classes sob a tutela do Estado.

**Brasis.** LAMBERT desnuda a estrutura social dualista e contrastante entre o Brasil desenvolvido e o subdesenvolvido.

Não se pode duvidar do futuro econômico do Brasil quando se observam os progressos surpreendentes alcançados em poucos anos. Encarado como um todo, entretanto, o Brasil, não deixa de ser um país subdesenvolvido que, do ponto de vista dos níveis de vida, da extensão da expectativa de vida, da instrução pública, apresenta atrasos evidentes em relação, não só aos países anglo-saxônicos da América do Norte, como também às repúblicas hispano-americanas do Prata. Tem-se afirmado frequentemente que esses atrasos decorrem de defeitos da organização social, de um mau sistema político ou da pouca atividade da população; tais afirmações são comumente feitas por brasileiros, que o fazem, por estranho que pareça, geralmente movidos por patriotismo. (LAMBERT: 1978, p. 151).

Esses atrasos, apontados por LAMBERT, em muitos aspectos eram espelhados pelo fenômeno do coronelismo denunciado pelo estudioso VICTOR NUNES LEAL no seu livro **Coronelismo, Enxada e Voto**. Na outra ponta, o estrato das classes dominantes e das elites é estudado por RAYMUNDO FAORO no seu livro **Os Donos do Poder**, onde ele aborda a formação das estruturas de poder que constituíram o estamento superior do Estado brasileiro. Esses contrastes abismais, não permitiram a formação e o desenvolvimento da cidadania no país, de forma que somente medrou a cidadania junto aos estratos dominantes do Estado e da burocracia pública, que acabou formando uma estranha aliança com o grande empresariado e donos de capital. Essa aliança entre as elites da burocracia pública e os donos de capital, determinou os rumos da política fiscal focando, abertamente, o desenvolvimento econômico, entretanto, sem esboçar estratégias de inclusão social.

O regime militar de 1964, iludido que crescimento econômico provocaria automaticamente a supressão das desigualdades, provou ser um erro. Essa dissintonia entre o desenvolvimento econômico e a desigualdade foi apontada pela professora SYLVIA HEWLETT observando que “a recente descoberta da pobreza persistente no Terceiro Mundo, e a suspeita de que o crescimento econômico ‘só por si não pode resolver nem mesmo aliviar o problema, dentro de um período razoável de tempo’, deflagraram um despertar do interesse na ligação entre crescimento e equidade. (HAWLETT: 1981, p. 153). Mais adiante ela analisa a crescente desigualdade de renda

provocada pelo desenvolvimento econômico sem inclusão, apoiada em dados do próprio Ministério do Trabalho.

Os dados publicados pelo Ministério do Trabalho no Brasil demonstram uma significativa ampliação dos diferenciais de salário na força urbana de trabalho durante os últimos anos da década de 1960 e os primeiros da de 1970. Os salários na faixa de rendas mais baixas caíram em termos reais, e a proporção entre o salário médio na classe do topo e na classe mais baixa saltou de 28,2% em 1969 para 40,5% em 1973. Para tornar a polarização mais pronunciada, houve um aumento na população para ambas essas classes. (HEWLETT: 1981, p. 156).

A pesquisadora norte-americana destaca com dados que o crescimento econômico depois de 1967, ao resultou em melhoria de renda para a classe trabalhadora. Na seqüência da sua análise profunda e reveladora ela descreve o seguinte sobre esse fenômeno:

Edmar Bacha e Eduardo Suplicy analisaram os salários relativos em indústrias brasileiras específicas. Os pontos mais dramáticos que se destacam desses estudos são o constante agravamento da posição dos trabalhadores não qualificados e a elevação extremamente rápida nos salários de gerentes e executivos. Os dados de Bacha, por exemplo, indicam que os trabalhadores não qualificados tiveram um acentuado declínio em índices salariais entre 1966 e 1972. Os trabalhadores qualificados obtiveram um aumento modesto em seus salários durante esse intervalo, enquanto que os gerentes, partindo de um nível salarial básico extremamente elevado, aumentaram seus rendimentos à rápida taxa de 8% ao ano (em termos reais) no período de 1966-72. Os números de Suplicy lidam com uma amostra diferente e um período de tempo ligeiramente mais recente, revelando um quadro semelhante de grandes ganhos para os grupos gerenciais; nesse estudo, porém, os trabalhadores de baixo nível registram um pequeno aumento absoluto de suas rendas. Em resumo, parece que várias fontes apontam para um alargamento da defasagem entre ricos e pobres no Brasil e para uma concentração extremamente dramática da renda no decil do topo da população. Quando passamos desse quadro relativo para os padrões de vida, os dados são menos claramente definidos..Outros indicadores de padrões de vida, excluída a renda, tendem a confirmar a presença de uma pobreza absoluta e generalizada no Brasil. (HEWLETT: 1981, p. 157).

SYLVIA HEWLETT esclarece que ocorreu um debate muito intenso dentro do regime militar, entre suas lideranças intelectuais, sobre a questão do crescimento econômico e da desigualdade. Esse debate apareceu mais explicitamente no livro

**Distribuição da Renda** do então jovem economista CARLOS LANGONI, formado em Chicago. Nesse livro publicado em 1973, LANGONI defende que a desigualdade é um fator inevitável diante do rápido crescimento econômico que ocorreu depois de 1966 e que essa era uma variável que fazia parte desse processo. Para tanto ele apontava o descompasso entre a renda almejada e a baixa escolaridade e a rápida transformação tecnológica da estrutura econômica do Brasil depois de meados dos anos 1960. No prefácio desse livro DELFIM NETTO, Ministro da Fazenda e depois do Planejamento do regime militar, atacou duramente aqueles que pretendiam uma política fiscal voltada para a redução da desigualdade e da pobreza, acusando-os de pregar o “conto do vigário”, porque assim, segundo ele, defendiam que miséria seria repartida de forma mais igual. Assim, DELFIM NETTO chamou os que lutavam contra a desigualdade social de vigaristas naquele tom irônico e debochado que lhe é peculiar. (HEWLETT: 1981, pp. 165/166).

Na outra banda, um grupo de *scholars* norte-americanos, compostos pelos professores THOMAS E. SKIDMORE, WERNER BAER, WILLIAM R. CLINE e ROBERT PACKENHAM coordenados pelo professor RIORDAN ROETT diretor de Estudos Latino-Americanos da Escola Superior de Estudos Internacionais da prestigiada John Hopkins University pesquisaram sobre a realidade social e econômica do Brasil nos anos 1970. No final dessa década, o grupo publicou um livro contendo artigos, que resumiam seus estudos, mas dentre eles o que mais nos interessa aqui é a abordagem do professor WERNER BAER que se ateve especialmente no crescimento econômico do regime militar.

BAER enfatiza que depois da estagnação econômica no início dos anos 1960, no final da década, o país foi sacudido por repentino despertar da sua economia que a impulsionou a níveis nunca vistos antes. Essa expansão acelerada da economia brasileira a partir de 1967 atingiu todos os setores, começando pela produção energia que passou de quase sete para vinte e dois milhões de megawatts, bens duráveis como automóveis, geladeiras e televisores, como o setor manufatureiro na produção de roupas, a indústria, o comércio e até mesmo a agricultura. Esse crescimento repentino da economia foi alavancado por dois elementos fundamentais: o redirecionamento da política fiscal assentada em novos aportes de recursos tributários tais como o da previdência social e outros aportes, além de recursos externos e um controle quase



absoluto das normativas desse crescimento através de mecanismos jurídicos e políticos concentrados no regime autoritário.

Mas o grande empreendimento do regime militar instaurado em 1964 foi o de promover o crescimento econômico valendo de uma profunda reestruturação tributária através da Constituição Federal de 1967, que permitiu a utilização plena da política fiscal para financiar o estrondoso crescimento Pós-1967. Como observou BAER em seu artigo “a economia brasileira entrou em sua fase de expansão acelerada em 1968, nela permanecendo pelos sete anos seguintes. O crescimento anual real do PIB, que fora em média de apenas 3,7% no período 1962-67, elevou-se para taxas anuais médias de 11,3% nos anos 1968-74” (BAER in ROETT: 1978, p. 72). Esse crescimento e sua variação em valores percentuais, entre os anos de 1956 e 1976, são demonstrados por BAER no quadro abaixo onde ele demonstra o grande crescimento econômico experimentado pelo país depois de 1967:

<b>TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO EM % DO PIB Real e <i>Per Capita</i>, INDÚSTRIA e AGRICULTURA</b>				
<b>ANOS</b>	<b>PIB Real</b>	<b>PIB <i>Per Capita</i></b>	<b>Indústria</b>	<b>Agricultura</b>
<b>1956-62</b>	7,8	4,0	10,3	5,7
<b>1962-67</b>	3,7	1,3	3,9	4,0
<b>1968</b>	11,2	8,1	13,3	4,4
<b>1969</b>	10,0	6,8	12,1	3,7
<b>1970</b>	8,8	5,8	10,3	1,0
<b>1971</b>	13,3	10,2	14,3	11,4
<b>1972</b>	11,7	8,7	13,3	4,1
<b>1973</b>	14,0	10,8	15,8	3,5
<b>1974</b>	9,8	6,8	9,9	8,5
<b>1975</b>	5,6	2,8	6,2	3,4
<b>1976</b>	9,6	6,3	10,9	4,2

Fonte: WERNER BAER in ROETT – 1978, p. 73.

BAER observou que esse crescimento econômico não redundou em distribuição de renda, ao contrário, pois a consequência desse crescimento foi a concentração, onde o rendimento percentual dos mais pobres (40% inferiores) passou de 11,2% em 1960 para 9,0% em 1970, porquanto sua renda *per capita* teve uma variação muito baixa passando de 84 dólares em 1960 para apenas 90 dólares em 1970. Na outra ponta, a

concentração de riqueza dos 5% mais ricos foi em torno de 30% passando na ordem percentual de 27,4% em 1960 para 36,3% em 1970, enquanto que o seu rendimento *per capita* quase dobrou passando de 1,645 dólares em 1960 para 2.940 dólares em 1970. O crescimento econômico do Brasil sob a primeira década do regime militar, destacadamente entre 1967 e 1974, tem poucos paralelos no mundo moderno, sendo que diante desse fenômeno, o país foi alçado à oitava economia do planeta já na década de 1970. Mas como podemos ver, esse crescimento não foi acompanhado com a devida e necessária distribuição de renda, ocorrendo mesmo uma drástica concentração da riqueza socialmente produzida.

#### VARIAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL ENTRE 1960 E 1976

	Valores Percentuais		Renda <i>per capita</i> em US\$	
	1960	1970	1960	1970
40% Inferiores	11,2	9,0	84	90
40% Seguintes	34,3	27,8	257	278
15% Seguintes	27,0	27,0	540	720
5% no Topo	27,4	36,3	1.645	2.940
TOTAL	100,0	100,0	300	400

Fonte: BAER in ROETT – 1978, p. 79

Esses dados desdobrados no quadro acima é a mesma apresentada pelo economista MARIO HENRIQUE SIMONSEN no livro que escreveu juntamente com ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS intitulado **A Nova Economia Brasileira** de 1975. O próprio SIMONSEN conclui que “todas essas cifras são indicadoras de um aumento no grau de concentração de rendas”. (SIMONSEN; CAMPOS: 1975, p. 184). E na página seguinte ele afirma que entre 1960 e 1970 “os ricos ficaram cada vez mais ricos, embora não prevalecesse a contrapartida marxista de os pobres se tornarem cada vez mais pobres”. (SIMONSEN; CAMPOS: 1975, p. 185).

MARIA HELENA MOREIRA ALVES denomina o regime militar de Estado de Segurança Nacional com sua vigorosa política de crescimento econômico, no entanto, sacrificando investimentos em áreas fundamentais como a saúde e a educação. Para ela “os gastos com a saúde e educação diminuíram constantemente durante a primeira década do Estado de Segurança Nacional” (ALVES: 1984, p. 155). A redução dos

gastos públicos, entre 1965 e 1974, com saúde e educação, estão estampados no quadro abaixo:

<b>ANO</b>	<b>SAÚDE</b>	<b>EDUCAÇÃO</b>
<b>1965</b>	<b>-</b>	<b>11,07</b>
<b>1966</b>	<b>4,29</b>	<b>9,70</b>
<b>1967</b>	<b>3,45</b>	<b>8,71</b>
<b>1968</b>	<b>2,71</b>	<b>7,74</b>
<b>1969</b>	<b>2,59</b>	<b>8,69</b>
<b>1970</b>	<b>1,79</b>	<b>7,33</b>
<b>1971</b>	<b>1,53</b>	<b>6,78</b>
<b>1972</b>	<b>1,24</b>	<b>5,62</b>
<b>1973</b>	<b>1,09</b>	<b>5,21</b>
<b>1974</b>	<b>0,99</b>	<b>4,95</b>

Fonte: ALVES: 1984, p. 155

Para MARIA HELENA MOREIRA ALVES, a redução dos gastos governamentais com saúde e educação, deve-se ao projeto ferrenho do Estado de Segurança Nacional de se voltar exclusivamente ao crescimento econômico.

Os gastos do Estado com a educação concentram-se nos níveis mais elevados, para o treinamento de técnicos que administrem as indústrias e proporcionem o grau de desenvolvimento que transformará o Brasil numa potência mundial. Além disso, a Constituição de 1967, que transferiu para o governo federal todas as principais atribuições orçamentárias – inclusive a coleta de impostos -, deixou nas mãos dos estados a responsabilidade pela educação primária. A defasagem fiscal daí resultante criou uma situação caótica no ensino primário, o que não só aumentou o número de crianças ausentes das escolas como propiciou grandes greves de professores a partir de 1977. O alto índice de evasão nas escolas contribuiu para o estado de semi-analfabetismo prevalente no Brasil. (ALVES: 1984, p. 155).

Não resta dúvida em afirmar que o Brasil, nos cinquenta anos entre 1930 e 1980, experimentou o maior crescimento econômico da sua história e um dos maiores do mundo. Durante o regime militar entre 1964 e 1985, a economia brasileira foi marcada por uma vigorosa estatização, sendo essa uma das marcas mais importantes da política fiscal dos militares. A política fiscal do regime militar depois de 1967 financiou o crescimento econômico brasileiro sob a dimensão de uma forte economia estatizada que realmente fez do Brasil uma potência econômica, no entanto, crescimento econômico que não representou melhoria significativa para a maior parte da sua população e nem

realizou a subtração considerável da desigualdade social. Depois de 1967, a renda per capita cresceu significativamente, mas não representou distribuição de renda. Por outro lado, ocorreu inclusão social no período entre 1930 e 1967 que não foi acompanhada do fortalecimento de instituições democráticas equivalentes que albergassem também os direitos civis e políticos. A nosso ver, a principal razão entre o disparate entre o desenvolvimento econômico e a desigualdade é a vigência das instituições brasileiras tanto políticas quanto administrativas. No campo político ocorre crise da representação, dos partidos, do Congresso Nacional e do próprio presidencialismo, todos a exigir reformas urgentes e no campo administrativo, um exemplo claro é a estrutura das polícias. Nada reflete mais as desigualdades do Brasil que as estruturas das polícias entre o andar de cima e o de baixo (entre oficiais e praças nas polícias militares e delegados e agentes nas polícias civis dos estados e também na federal). Essa dissonância entre a cidadania prometida, tanto civil, como política ou mesmo social, e as instituições que deveriam albergá-las, demonstrando uma distância avassaladora entre o Estado e a Sociedade Civil, é um dos maiores males da nossa história. O antropólogo norte-americano JAMES HOLSTON escreveu que ao longo dos anos ocorreu um processo de reinvenção da esfera pública no Brasil que provocou rasgos de insurgências, mas esse movimento precisa ser aprofundado sob a égide do Estado democrático de direito<sup>16</sup>.

Dessa forma, a PEC 241, na verdade, está na esteira da política fiscal instalada em 1967, para favorecer o desenvolvimento econômico e até mesmo o sistema financeiro, em detrimento do trabalho organizado, que ainda arca com a maior parte dos tributos, o que afetou dramaticamente a distribuição de renda e impossibilitou a constituição de um verdadeiro bem-estar social integral. Assim, efetivamente, a PEC 241, ao fazer a infeliz opção pela austeridade, irá cortar gastos tanto na dimensão do custeio afetando, desse modo, os servidores e a continuidade dos serviços públicos, bem como nas transferências correntes o atingirá os aposentados e os investimentos sociais,

---

<sup>16</sup>JAMES HOLSTON formou-se em antropologia na Universidade Yale em 1986, destacando-se por seus estudos sobre a cidadania, principalmente, sobre a cidadania no Brasil, muito diferente da americana. A cidadania americana parte de patamares democráticos e comunitários e a brasileira de princípios jurídicos e vinculados às definições do Estado. Seu livro **Insurgent Citizenship: Disjunction of Democracy and Modernity in Brazil** é uma abordagem sociológica profunda sobre os fundamentos da cidadania no Brasil. Esse livro é resultado de trabalho de muitos anos onde HOLSTON investigou as contradições e processos inclusivos da cidadania no Brasil que vão desde a luta por direitos de moradia, por saúde, infraestrutura ao devido reconhecimento por parte das autoridades desses e outros direitos. JAMES HOLSTON, atualmente, é professor de antropologia na Universidade da Califórnia na cidade de Bekerley, próximo a São Francisco, por isso ela é também chamada de Universidade de Bekerley.

perpetrando a tremenda e histórica injustiça social no Brasil. Também, não pode ser pelo aumento dos impostos, tal como defende PIKETTY, pois, dessa forma, como os trabalhadores proporcionalmente pagam mais tributos que os banqueiros, isso aumentará ainda mais o abismo entre as classes sociais.

Além disso, a PEC 241, em caso de sua aprovação, determinará a precarização dos serviços públicos e a conseqüente deterioração das carreiras públicas com o pretendido corte nas despesas correntes, tanto no seu aspecto de custeio bem como de transferência, sepultando toda e qualquer política pública, no sentido de incluir a cidadania social e até mesmo civil porque não se afirmará iniciativas voltadas para a área de segurança pública e de proteção aos fragilizados. Destarte, torna-se fundamental o controle da gestão pública e da política fiscal pela Sociedade. Segundo o professor HELIO SAUL MILESKI existe quatro espécies de controle sobre a gestão fiscal que são: controle administrativo, controle legislativo, controle judicial e controle social. (MILESKI: 2003, pp. 149-152). O controle social, infelizmente, é o mais incipiente por causa do baixo grau da cidadania, mas deveria ser o mais importante do ponto de vista das teorias da democracia. A saída para a dita crise fiscal do Estado não vem a ser a PEC 241, mas a criação e a fomentação do controle social da gestão e finanças públicas do Brasil.

Apesar dos fundamentos contidos na Constituição de 1988 e de alguns avanços inclusivos nos anos seguintes, a cidadania no Brasil permanece incompleta, devendo isso aos aspectos pela quais ela se constituiu depois de 1930: primeiro de forma regulada, onde só eram cidadãos, aqueles que detivessem da carteira de trabalho, onde ela era definida pela ocupação econômica, no período posterior, a cidadania passou a ser controlada pelas malhas do autoritarismo que focou o desenvolvimento econômico e por terceiro, a cidadania não prosseguiu na sua completude, a despeito das disposições da Constituição de 1988 e de alguns avanços sociais. Não ocorreu o devido reconhecimento da cidadania na sua materialidade, porque a ela sempre faltou o sentido mais completo da equidade no Brasil. A cidadania no Brasil, foi construída, desde os anos 1930, de forma compartimentada, definida cada um pela ocupação econômica e os que não estivessem encaixados nesse sistema eram bestializados, tal como os jagunços na Guerra de Canudos de 1896/1897, donde, aliás, advém o termo **favela**. O crescimento econômico, sem inclusão social, desde há muito vem sendo apontado como

um dos fatores determinantes da anomia de grandes segmentos da população e da perpetração dos imensos bolsões de pobreza.

No final dos anos 1980, um grupo de intelectuais, lançou um livro intitulado **Brasil: Reforma ou Caos**, hoje um livro raro, mas de grande importância para se compreender o debate em torno do Estado que acontecia então no meio acadêmico. Esse livro traz um capítulo particularmente elucidativo *O Estado social da Nação* e uma seção ainda mais esclarecedora ao nosso tema *A ilusão do crescimento* onde é estudada as implicações do crescimento econômico do Brasil sem inclusão social. A abordagem sobre a América Latina e sobre o Brasil. A análise em questão é profunda e contundente:

A crise que se instala no início dos anos 80 marca, para a maioria dos países latino-americanos, o fim de um ciclo de rápido crescimento econômico baseado em condições comerciais muito favoráveis e no fácil endividamento externo. De fato, durante o período 1950-80 a América Latina experimenta taxas médias de crescimento superiores a 5% ao ano, mais que quadruplicando o Produto Interno Bruto destes países. Comparando com o que ocorreu em outras regiões do mundo, trata-se, sem dúvida, de um desempenho admirável. Mas a crise que ora enfrentamos marca também o fim de uma ilusão: a que o crescimento econômico por si só seria capaz de erradicar a pobreza e os altos níveis de injustiça social que tem historicamente caracterizado os países da América Latina. (JAGUARIBE: 1989, p. 53).

A abordagem especificamente sobre o Brasil é ainda mais contundente quanto constituiu em ilusão o crescimento econômico sem redundar em justiça social, mas pautando, sobretudo, o fenomenal crescimento econômico brasileiro pós-1967.

O desempenho econômico do Brasil foi em muitos aspectos nitidamente superior ao dos demais países do continente. Na verdade, nosso país foi por muito tempo considerado como o mais claro exemplo de sucesso na via conservadora de modernização. O Produto Interno Bruto brasileiro, que já vinha crescendo a uma taxa histórica de cerca de 6-7% ao ano, tem seu ritmo de expansão acelerado para valores na ordem de dois dígitos no período que segue a pequena depressão de 1962-1966, chegando a uma média de 11,2% durante o período 1967-1973. Este é o período conhecido como o “milagre” brasileiro. A partir desta última data começa a arrefecer o ritmo de crescimento do PIB, com o valor máximo de 14% em 1973, caindo para 9,8% em 1974 e 5,6% em 1975. Mas, ainda assim, o

crescimento pós-73 (início da retração mundial que se seguiu ao primeiro choque do petróleo) ainda foi muito substancial, compatível com as taxas históricas de crescimento, situando-se no nível de 7,1% ao ano entre 1973-80. (JAGUARIBE: 1989, p. 54).

Como podemos ver o estrito crescimento econômico sem a observância da **cidadania social** que permite a inclusão e a distribuição de renda, da **cidadania política** que permite a participação dos mais pobres e da classe trabalhadora nas decisões políticas do país e da cidadania civil, consagrada em sua amplitude no Art. 5º da Constituição de 1988, que garante a liberdade e a dignidade das pessoas, vem a ser ilusório e fonte dos principais males que perduram em nossa Sociedade. A PEC 241, que pretende reforma fiscal para refinar o crescimento econômico em detrimento dos direitos e do sacrifício dos salários, sem dúvida nenhuma, provocará com sua proposta, ainda mais a erosão da cidadania conflitada e incompleta, pois a política fiscal no Brasil, nas últimas décadas, em movimento basculante, realizou inclusões sociais e ao mesmo tempo fomentou ainda mais diferenças entre os ricos e os pobres, dando mais benefícios fiscais aqueles e sobrecarregando de tributos estes últimos. A referida PEC, nos seus pressupostos, constituirá em grande obstáculo ao desenvolvimento social e até mesmo econômico, pois ela afastará do sistema de produção, do consumo, da circulação de riqueza e da própria cidadania social, grandes segmentos da população brasileira, ou seja, dos mais pobres.

A política fiscal no Brasil deve estar voltada para o melhoramento dos índices de desenvolvimento humano e não tão somente justificada para o progresso econômico e para o ajuste das contas públicas, mas decisivamente para a cidadania social. Por isso, a PEC 241, na mesma dimensão do PLP 257/2014, vem a ser devastadora para o definitivo desenvolvimento econômico com abrangente inclusão social para fechar o círculo da cidadania incompleta, a despeito das promessas consagradas na Constituição de 1988 e ter superado as fases da cidadania regulada e da cidadania controlada. Essa dialética entre inclusão social de um lado e de outro a exclusão civil e política, permeou a história do Brasil depois de 1930. A cidadania, dessa forma, nunca foi completa: quando os governos, através das suas políticas fiscais, incluíram os direitos sociais, por outra parte, excluíram as cidadanias civil e a política. E o regime militar ao pretender controlar a cidadania, as subtraiu da sua agenda de crescimento econômico. Esse círculo com todos os avanços e promessas dadas pela Constituição de 1988, ainda não foi

completada e permanece cindida nos seus fundamentos mais evidentes: saúde, educação e segurança pública. O professor JAMES HOLSTON analisa que nos últimos anos, emergiu contra a dilaceração do tecido social brasileira e contra a própria incapacidade do Estado intervir de forma positiva e propositiva nos conflitos sociais, ação da cidadania insurgente. As crises das cidadanias são determinadas, de certa forma, pelas iniciativas e tentativas de desmontar o Estado de bem-estar social, que assim é definida pela professora MARTA ASSUMPCÃO RODRIGUES<sup>17</sup>:

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) é um sistema de proteção social que emergiu nos países de capitalismo desenvolvido no período do pós-Segunda Guerra Mundial. Configura-se como um campo de escolhas e solução de conflitos para decidir sobre a distribuição dos frutos do trabalho social e o acesso de camadas expressivas da população à proteção contra os riscos à vida em sociedade (como invalidez, exclusão, doença, desemprego involuntário). A provisão dos serviços e de medidas de política social e econômica que propiciam, entre outras coisas, *segurança no mercado de trabalho* (garantia de salários, de postos e condições de trabalho e representação dos interesses do trabalho), *garantia de renda* (seguro-desemprego, auxílio-família e auxílio-doença), *proteção contra riscos da vida social* (saúde, habitação e educação) e *pleno emprego* tornam-se, nesse contexto, *direitos sociais* assegurados pelo Estado aos indivíduos que vivem num determinado território. Portanto, o Estado de Bem-Estar Social é uma expressão da proteção concebida pelo Estado como direito à cidadania. (RODRIGUES: 2010, p. 63).

O Estado de bem-estar social tem a função precípua de assegurar a justiça social através de mecanismos distributivos. Por outro lado, a desigualdade social espelha a crise das cidadanias que, tanto o Estado social, bem como o mercado, não consegue suprir, o que vem provocando a erosão do pouco que se construiu do Estado de bem-estar social. A desigualdade social e seus efeitos, principalmente, no que tange ao entrelaçamento dessa questão com o Estado e o mercado, é analisada pelo professor BERNARDO SORJ na seguinte abordagem:

---

<sup>17</sup>A concepção do Estado de bem-estar social é uma das mais importantes contribuições práticas da sociologia inglesa para o mundo contemporâneo. Os principais mentores, senão criadores da idéia do Bem-estar social é o casal SIDNEY WEBB (1859-1947) e BEATRICE POTTER WEBB (1858-1943), que juntamente com outros socialistas britânicos pertencentes à sociedade Fabiana, desencadeou a criação do Partido Trabalhista inglês. BEATRICE foi a que mais contribuiu para o ideário do Estado do bem-estar social onde a política fiscal tem importância primordial.



A ordem social estabelecida pelo estado de bem-estar reorganizou as bases da estratificação social. Como nos países avançados (mas também em países como o Brasil) entre um terço e a metade do produto é apropriado pelo Estado e redistribuído através de serviços públicos. Ao se tomar distribuição da renda como medida de qualidade de vida deve-se levar em consideração tanto a renda individual (que continua sendo usada como critério de estratificação econômica) quanto os bens públicos aos quais os cidadãos têm acesso (por exemplo, educação, saúde, segurança, justiça, transporte subsidiado). (SORJ: 2004, p. 43).

Seguindo o evoluir das desigualdades sociais no Brasil, o professor SORJ prossegue na sua análise contundente:

Temos, pois, uma dupla estratificação: a determinada pela renda individual e a determinada pelo usufruto de bens públicos. Em princípio, a estratificação pela renda individual tende a ser muito mais desigual que aquela produzida pela distribuição desigual de bens públicos, que idealmente procura ser não apenas igualitária como compensadora da estratificação determinada pelo mercado. O impacto dos bens públicos na compensação da desigualdade social nem sempre é efetivo, e alguns desses bens, em especial, a educação, favorecem particularmente as classes médias. Em situações como a brasileira, os grupos mais pobres da população são os menos beneficiados pelos serviços públicos, e em certos casos, como no de policiais corruptos e brutais, sua presença pode chegar a ser um ônus para a população dos bairros populares. (SORJ: 2004, p. 43).

A crise do Estado de bem-estar social como bem descreveu o professor BERNARDO SORJ, envolvia a crise do keynesianismo que consistia na sua base legitimadora<sup>18</sup>. Na verdade, o pensamento de KEYNES que alimentou todo o arcabouço intelectual do Estado de bem-estar, não estava em crise, até porque nenhum modelo econômico e político é eterno e imutável, o que entrou em crise foram as formas de gerir as políticas fiscais, tais como no Brasil, que na segunda metade dos anos 1960, ao fazer a clara opção pelo desenvolvimento econômico acelerado e não pela distribuição de renda, acabou chegando ao limite de suas metas, por vários fatores como o endividamento externo e a alta da inflação. Assim como o marxismo tem a sua principal força na sua ontologia, mais propriamente dito na ontologia de MARX, o keynesianismo tem sua principal motriz na sua universalidade e em certa medida na sua

força moral de optar pelos mais necessitados. O professor FERNANDO CARDIM DE CARVALHO analisou a concepção keynesiana sobre a política fiscal:

Política fiscal ativa, isto é, o apelo consciente aos poderes do Estado de taxar e gastar de modo a influenciar a demanda agregada, é o instrumento mais conhecido da política econômica keynesiana. Não é preciso concordar com a abordagem fiscalista típica dos keynesianos da síntese neoclássica, para perceber que a manutenção da estabilidade macroeconômica é a principal responsabilidade das medidas de política fiscal...A política fiscal é uma alavanca para empurrar a demanda agregada para cima ou para baixo, porque atinge de forma direta a renda privada. Ela aumenta ou diminui a renda dos que ofertam ao governo produtos e serviços (e dos que pagam impostos), disparando um efeito multiplicador. (CARVALHO: 1999, p 272).

A seguir o professor CARVALHO dirige a sua abordagem sobre os aspectos orçamentários defendidos pelos keynesianos:

Para implementar uma política fiscal ativa, o governo deveria preparar dois orçamentos fiscais, um para as funções ordinárias da administração pública e outro para os gastos discricionários do governo. O orçamento ordinário, recomendou Keynes, deveria estar sempre equilibrado (Keynes, CWJMK, 27, p. 225). Deveriam existir fontes de recursos para financiar os gastos e assegurar que, em tempos de prosperidade, quando a demanda agregada estivesse elevada, o desempenho das funções normais do governo não criasse nenhuma pressão inflacionária na economia. O orçamento ordinário seria calculado sem considerar diretamente a necessidade de estabilização. O orçamento discricionário, ou de capital, seria a alavanca fiscal que o governo poderia ter a sua disposição para empurrar a economia em direção ao pleno emprego ou para mantê-lo. Este orçamento cobriria atividades de investimentos que pudessem ser aceleradas ou desaceleradas de acordo com o estado geral dos negócios na economia. Por causa dos possíveis longos hiatos entre a decisão de intervir e a implementação de um plano de investimento, o governo teria como reserva planos prontos para executar ao primeiro sinal de desaquecimento da economia. O andamento destes investimentos seria estabelecido de acordo com a necessidade de sustentar a demanda agregada, embora Keynes reconhecesse que poderia haver dificuldades técnicas de mudança deste andamento<sup>19</sup>. (CARVALHO: 1999, p. 273).

---

<sup>19</sup>DEMANDA AGREGADA (Demanda de Mercado ou Demanda Global). Quantidade de bens ou serviços que a totalidade dos consumidores deseja e está disposta a adquirir em determinado preço. Obtem-se, portanto, a demanda agregada de um produto somando-se todas as demandas individuais deste produto. A demanda agregada depende de todos os fatores que determinam a demanda individual mais o número de compradores do bem ou serviços em questão existentes no mercado. É a soma das despesas

Assim, segundo CARVALHO, Keynes entendia que a política fiscal deveria contribuir para aumentar a demanda por meio de iniciativas redistributivas com o objetivo de aquecer o consumo e a própria economia. Aqui está o ponto: a economia seria aquecida através da distribuição de renda e não o seu contrário como aconteceu com o regime militar com sua política fiscal que tão somente financiou o crescimento econômico olvidando a distribuição. Para Keynes, a política fiscal deveria, decisivamente, estar a serviço da distribuição de renda, para através desse mecanismo, proporcionar o crescimento da economia. A política fiscal deveria financiar e possibilitar a manutenção da demanda agregada, pois esse vem a ser o caminho mais justo e adequado do tão desejado crescimento econômico, ou seja, desenvolvimento econômico com distribuição de renda e inclusão e o aprofundamento da cidadania social. A PEC 241, assim, inviabilizará a impossibilidade de existir a política fiscal keynesiana, sendo esta uma das razões fundamentais para sua rejeição.

O sociólogo polonês ADAM PRZEWORKSKY demonstra como o keynesianismo foi o elemento fundamental para se constituir o Estado de bem-estar social, base da social-democracia moderna, sob duas perspectivas essenciais: os partidos socialistas e dos trabalhadores participaram ativamente do processo eleitoral nos países ocidentais – exceto nas ditaduras – consolidando a sua cidadania política, fundamental para a aquisição dos direitos sociais. E em segundo, os trabalhadores, dentro desse processo, conquistaram mais direitos com negociações e políticas de distensão entre as partes da cidadania civil e política. Assim, para PRZEWORKSKY, a revolução keynesiana foi o elemento catalisador para a inclusão da cidadania social e até mesmo certa “emancipação social” dos oprimidos. Esses aspectos são determinados pela compreensão de que a economia keynesiana é a economia da demanda e mais especificamente da demanda agregada. (PRZEWORKSKY: 1989, pp. 243-248). Cabe sempre lembrar que o keynesianismo tão somente pode ser viabilizado em seu pleno teor dentro da perspectiva da vigência das cidadanias civil, política e social. Nos últimos vinte anos o Brasil, experimentou certa distribuição de renda, graças à estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real de 1994 e por programas de renda mínima e de inclusão social depois de 2003, mas ainda bastante insuficiente para erradicar a

---

das famílias, do governo e os investimentos das empresas, consistindo na medida da demanda total de bens e serviços numa economia. Tanto a política monetária (determinação das taxas de juros) e a política fiscal (determinação dos impostos e gastos governamentais) tentam influenciar a demanda agregada para alcançar metas desejadas de crescimento e emprego. (SANDRONI: 1999, p. 160).

desigualdade. Os investimentos sociais, em razão da inflexão da política fiscal de 1967, que ainda permanece, nunca atingiram o montante necessário de investimentos para a supressão ou no mínimo uma equalização da distribuição de renda de toda a riqueza socialmente produzida.

O Estado-Nação, que sem dúvida é a maior criação política de todos os tempos, somente pode ser viabilizada quando toda a nação obtenha o mínimo de equidade social. O maior e mais imediato reflexo da persistente desigualdade imperante no Brasil é o recrudescimento da violência urbana e social, sem falar na deterioração da saúde e educação públicas. O Estado-Nação brasileiro com suas crises de institucionalização desde 1822, não conseguiu ao longo de sua história, plasmar instituições aderidas e configuradas à realidade social do país, o que talvez ajude a explicar os contínuos estrangulamento das cidadanias civil e política, ainda que tenham ocorridos avanços na dimensão da cidadania social, exemplificados na legislação inclusiva baixada entre 1930 e 1967, como podemos ver abaixo. A PEC 241 representa todas as mazelas e sofrimentos do povo brasileiro, cuja, maioria esmagadora, padece em crônica desigualdade social com falta de saúde, educação e segurança pública. Ela afetará a continuidade dos serviços do poder público atingindo, antes de qualquer coisa, as carreiras públicas, desencadeando assim, o sucateamento dos serviços públicos e do próprio Estado brasileiro.

Como observou HOLSTON, o Brasil definiu o tipo e os parâmetros da cidadania, na Constituição do Império de 25 de março de 1824, bem antes de outros países. A Constituição de 1824 definiu a cidadania dos brasileiros por elementos nacionais, como o do princípio *jus solis*, ou seja, ter nascido em território pátrio, o que determinava a base jurídica da cidadania brasileira, bem antes dos direitos da cidadania civil, política e social. HOLSTON escreveu que a cidadania social depois de 1930, foi patrocinada pelo Estado corporativista - de cunho autoritário nacionalista - sob VARGAS. Essa ação teve como efeito a criação de uma cidadania estritamente vinculada às definições do Estado, estando sempre dependente da dimensão estatal. Na verdade, como observou HOLSTON, a cidadania social criada pelo varguismo, se limitou à inclusão dos trabalhadores urbanos que, por conta disso, formaram um estrato subalterno privilegiado, porque receberam todas as proteções sociais do Estado. Mas essa cidadania foi plasmada sem o reconhecimento das cidadanias civil e política, o que

ao longo da história do Brasil, depois de 1945, trouxe graves conseqüências ao pleno desenvolvimento social do país, inclusive provocando rupturas políticas tal com aconteceu em 1964. O desenvolvimento da cidadania no Brasil tinha como um grande obstáculo a má distribuição da política fiscal, principalmente, antes de 1967, quando o Estado incluiu formalmente na cidadania social segmentos inteiros do povo brasileiro, mas não avançou além de alguns passos por causa do caótico sistema tributário que vigorava até então. Esse sistema tributário, consagrado na Constituição de 1946, se caracterizava pela superposição de impostos, onde os municípios, os estados e a União estabeleceram verdadeiras guerras fiscais, prejudicando as arrecadações e a própria política fiscal em si. Com a Constituição de 1967, o Senado Federal passou a estabelecer e fixar as alíquotas máximas uniformizando, assim, o sistema de arrecadação de impostos.

Na verdade, com essa reforma, aconteceu foi o fato de que a política fiscal reorganizada acabou alavancando o crescimento da economia em detrimento do desenvolvimento social. Esse crescimento econômico acelerado prejudicou profundamente a sedimentação das cidadanias civis, política e social no avançar do regime militar. Nem mesmo o advento da Nova República em 1985 e a promulgação da Constituição, denominada cidadã, em outubro de 1988, conseguiu resgatar a devida dimensão das três cidadanias. O fato é que acontecem em vários pontos do tecido social ebulições, com segmentos que procuram se organizar para enfrentar as imensas dificuldades impostas pela realidade política brasileira. Essa dimensão de revolta invisível e de vigorosa reorganização das comunidades que HOLSTON denomina de cidadania insurgente. O Estado brasileiro, historicamente, beneficiou a estadania, isto é os donos do poder, como bem assinalou RAYMUNDO FAORO. O Estado brasileiro, depois de 1930, incluiu grande parte das demandas da cidadania social, mas suprimiu a cidadania civil e a política e nunca reconheceu devidamente os segmentos bestializados e marginalizados, que começam lentamente a demandar seus direitos, através da cidadania insurgente.

## 6 - Os Discursos: Estado e Sociedade – Grupos de Poder na Apropriação da Política Fiscal no Brasil

A política fiscal está, desde os tempos antigos, entrelaçada com o próprio Estado, principalmente quanto a alocação de recursos<sup>20</sup>. Nesse sentido, o professor GEORGE J. STIGLER, do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, conceituou o termo assim da seguinte forma:

O Estado – a máquina e o poder do Estado – é uma potencial fonte de recursos ou de ameaças a toda atividade econômica na sociedade. Com seu poder de proibir ou compelir, de tomar ou dar dinheiro, o Estado pode (e efetivamente o faz) ajudar ou prejudicar, seletivamente, um vasto número de indústrias. Assim, ao passo que a indústria petrolífera, um verdadeiro peso-pesado da política, é um imenso consumidor de benesses políticas, agentes de seguro marítimo recebem parcelas mais modestas de benefícios. As tarefas centrais da teoria da regulação econômica são justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos. (MATTOS: 2004, p. 23).

Nos últimos anos assistimos a radicalização de uma situação muito complexa do ponto de vista político, social, econômico e administrativo: de um lado o Estado e de outro a Sociedade e no meio um discurso que se difundiu com premissas falsas colocando em termos absoluto o Estado contra o mercado e vice-versa. Essa dicotomia criou uma realidade onde se misturam toda ordem de discurso que na verdade buscavam se apropriar para os seus fins as diretrizes da política fiscal. De um lado, o Estado, instituição política máxima da configuração contemporânea, de outro lado, o mercado a realidade econômica de uma nação. Só que as coisas não são tão cartesianas que pretende os discursos postos. Na verdade, o debate dicotomia Estado-Mercado está compreendido na concepção da regulação econômica. RICHARD A. POSNER, professor de Direito da University of Chicago, escreveu que as teorias da regulação econômica estão assentadas sob o patamar de duas concepções: a teoria do interesse público e a teoria da captura. POSNER, sobre essas duas teorias que permeiam a regulação econômica, escreveu o seguinte:

---

<sup>20</sup>O termo **Estado** passou a ser empregado na sua acepção moderna, a partir do livro **O Príncipe** de NICOLAU MAQUIAVEL (1469-1527). No célebre e sintético capítulo primeiro desse livro, MAQUIAVEL assim define o que vem a ser Estado: “Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”. (MAQUIAVEL: 2001, p. 3).

Um desafio central para a teoria social é explicar o padrão da intervenção estatal no mercado – que podemos chamar de “regulação econômica”. Quando definida de forma apropriada, a expressão se refere a todos os tipos de impostos e subsídios, bem como aos controles legislativo e administrativo explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outras facetas da atividade econômica. Duas teorias principais da regulação econômica foram propostas. Uma é a teoria do “interesse público”, um legado de uma geração anterior de economistas para a atual geração de advogados. Essa teoria sustenta que a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas. Ela tem uma série de deficiências que discutiremos. A segunda é a teoria da captura – um termo pobre, mas que será empregado aqui. Compartilhada por uma mistura excêntrica de liberais do Estado do Bem-Estar Social, ativistas políticos, marxistas e economistas do livre mercado, essa teoria afirma que a regulação é formulada em resposta às demandas de grupos de interesse se digladiando para maximizar os benefícios de seus próprios membros. Há diferenças cruciais entre os teóricos da captura. Argumentarei que a versão dos economistas é a mais promissora, mas também chamarei atenção para as importantes fraquezas tanto da teoria quanto da pesquisa empírica que supostamente a sustenta. (MOTTA: 2004, p. 50).

O Estado como ente regulador e interventor, vem a ser também o grande instrumento econômico das sociedades modernas, e o mercado tornou-se uma dimensão muito complexa que vai além da sua definição primária. O mercado, na verdade, se edifica em três partes: mercado de bens e serviços; mercado de ações e o mercado de títulos que por sua vez estão divididas em duas grandes dimensões: a dimensão do trabalho e da especulação donde emerge o mercado contemporâneo com a seguinte configuração:

<b>MERCADO</b>		
<b>BENS (Mercadorias) e SERVIÇOS</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>TÍTULOS</b>
<b>Trabalho</b>	<b>Especulação</b>	
<b>Lucro</b>	<b>Capital Financeiro e Especulativo</b>	
<b>Indústria, Comércio e Agricultura</b>	<b>Bancos, Oligopólios e Estados (Títulos)</b>	
<b>M-D-M</b>	<b>D-M-D</b>	

Valendo-se da fórmula elaborada por KARL MARX, onde na primeira dimensão, a produção de riqueza está lastreada na combinação M-D-M, ou seja, vender para comprar e na segunda dimensão na combinação D-M-D, ou por outra, comprar para vender. A primeira se caracteriza pela circulação simples de mercadorias e até mesmo de serviços, do lucro assentado na mais-valia e do trabalho socialmente materializado. O segundo perde essa vinculação com a realidade do trabalho onde o capital se produz sob a pura especulação, onde a ação de comprar para vender fundamenta a criação do capital. É nessa segunda dimensão, onde o D-M-D comprar para vender, que o capital se reproduz exponencialmente.

O Estado atual – no seu formato Estado-Nação – é o resultado de uma longa evolução que começou na Idade Média, quando os reis apoiados nos estatutos jurídicos do Direito Romano, numa máquina tributária cada vez mais eficiente e nos exércitos cada vez mais numerosos e caros, conseguiram impor suas autoridades sobre os senhores feudais e o domínio da própria Igreja. Essa evolução começou como Estado nacional monárquico na Idade Média, passando pelo Estado absoluto na modernidade até chegar ao tipo atual do Estado-Nação, depois da Revolução Americana (1776-1781) e da Revolução Francesa (1789-1799). Mas, acima de tudo, o Estado necessita para existir de recursos financeiros que se perpetua através de um complexo sistema tributário. E o Estado brasileiro evoluiu dentro da dimensão concebida delineada pelos estado-nações desde a primeira metade do século XIX, mas com suas características próprias e peculiares tal como o predomínio do estamento burocrático. Desse modo, o Estado brasileiro, por sua vez, tem o seguinte formato que, aliás, não difere do modelo clássico contemporâneo.

<b>ESTADO FORMAL</b>			
<b>(Constituição)</b>			
<b>POLÍTICA FISCAL</b>			
<b>Legislativa</b>	<b>Governativo- Administrativa</b>	<b>Judiciária</b>	<b>Tributária</b>
<b>Carreiras Jurídicas</b>			
<b>Carreiras Administrativas</b>			
<b>Forças Armadas</b>		<b>Bombeiros e Polícias (Federais, Cíveis e Militares)</b>	
<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Segurança Pública</b>	<b>Previdência Social</b>
<b>POVO</b>		<b>TERRITÓRIO</b>	
<b>CIDADANIA</b>			



O Estado brasileiro desde 1822 evoluiu de forma sinuosa, incluindo parcelas da cidadania social e por outro lado excluindo as demais cidadanias. Primeiro, na sua forma monárquica constitucional onde predominou a centralização política em torno da Corte, até a derrubada do Império em 1889. Esse período teve como base de legitimidade jurídica e constitucional a Constituição do Império de 1824. Na sequência, o Estado republicano liberal, no período denominado por muitos historiadores de República Velha (1889-1930), marcado pela descentralização política e que teve base legitimadora na Constituição da República de 1891. Depois, o Estado nacional autoritário que consubstanciou a recentralização na União, tirando quase todos os poderes dos estados e dos municípios. Esse período pode ser fatiado em três partes: de 1930 a 1945: autoritarismo nacionalista; de 1945 a 1964: democratismo-populista e o terceiro de 1964 a 1988: período autoritário-burocrático do regime militar e da Nova República (entre 1985 e 1990). Esse período está teve como base legitimadora quatro constituições: a 1934, 1937, 1946 e a de 1967. A Constituição de 1988 iniciou o período do Estado brasileiro, denominado de “democrático de direito”, que vivenciamos atualmente. Principalmente depois de GETÚLIO VARGAS o Estado foi encarado como o grande ser paternalista das demandas sociais do povo brasileiro. Era o grande senhor que distribuía justiça para o povo, através dos grandes vultos públicos como GETÚLIO VARGAS, JUSCELINO KUBITSCHEK, JOÃO GOULART, LEONEL BRIZOLA e outros tantos líderes que se afirmaram no período populista.

A “justiça distributiva”, em seu sentido moderno, invoca o Estado para garantir que a propriedade seja distribuída por toda a sociedade de modo que todas as pessoas possam se suprir com um certo nível de recursos materiais. As discussões sobre justiça distributiva tendem a se concentrar na quantidade de recursos que se deve garantir e no grau em que a interferência estatal é necessária para que esses recursos sejam distribuídos. Estas questões são relacionadas. Se a quantidade de bens que cada pessoa deve ter é baixo o suficiente, é possível que o mercado possa garantir uma distribuição adequada; se todos devem ter uma ampla proteção ao seu bem-estar, o Estado poderá ter de redistribuir bens para corrigir as imperfeições do mercado; e se o que cada pessoa deve ter é uma parcela igual de todos os bens, é provável que a propriedade privada e o mercado tenham de ser inteiramente substituídos por um sistema estatal de distribuição de bens. (FLEISCHACKER: 2006, p. 8).

Mas o sistema de justiça distributiva valendo-se da política fiscal nunca se afirmou no Brasil completamente. A justiça distributiva foi aplicada entre 1930 e 1967,

com muitas restrições tais como as subtrações das cidadanias política e civil. Nesse período a distribuição se materializou com o reconhecimento de grande parte da cidadania social, mas ao preço das demais cidadanias.

Partindo de HABERMAS (2002), inferimos que a coesão interna entre o Estado democrático de direito e a democracia somente se materializará com o emprego da política fiscal no resgate dos excluídos da proteção do Estado – bestializados, oprimidos e marginalizados – e por conseqüência na afirmação e reconhecimento das cidadanias civil, política e social. Sem esses elementos não existe a possibilidade material do Estado democrático de direito e do próprio Estado de bem-estar social. As benesses da política fiscal que sempre foram auferidas pelos estratos sociais abarcadas pela cidadania constituem os recursos que sustentam os donos do poder no Brasil.

Se verificarmos mais de perto, o Estado brasileiro sempre foi domínio das elites, sempre foi e continua sendo o lugar privilegiado das elites econômicas e políticas em nosso país. DARCY RIBEIRO percebeu essa realidade com muita argúcia.

Nossa tipologia das classes sociais vê na cúpula dois corpos conflitantes, mas mutuamente complementares. O patronato de empresários, cujo poder vem da riqueza através da exploração econômica; e o patriciado, cujo mando decorre de desempenho de cargos, tal como o general, o deputado, o bispo, o líder sindical e tantíssimos outros. Naturalmente, cada patricio enriquecido quer ser patrão e cada patrão aspira às glórias de um mandato que lhe dê, além de riqueza, o poder de determinar o destino alheio. Nas últimas décadas surgiu e se expandiu um corpo estranho nessa cúpula. É o estamento gerencial das empresas estrangeiras, que passou a constituir o setor predominante das classes dominantes. Ele emprega os tecnocratas mais competentes e controla a mídia, conformando a opinião pública. Ele elege parlamentares e governantes. Ele manda, enfim, com desfaçatez cada vez mais desabrida. Abaixo dessa cúpula ficam as classes intermediárias, feitas de pequenos oficiais, profissionais liberais, policiais, professores, o baixo clero e similares. Todos propensos a prestar homenagem às classes dominantes, procurando tirar disso alguma vantagem. Dentro dessa classe, entre o clero e os raros intelectuais, é que surgiram mais subversivos em rebeldia contra a ordem. A insurgência mesmo foi encarnada por gente de seus estratos mais baixos. Por isso mesmo mais padres foram enforcados que qualquer outra categoria de gente. Seguem-se as classes subalternas, formadas por um bolsão da aristocracia operária, que têm empregos estáveis, sobretudo os trabalhadores

especializados, e por outro bolsão que é formado por pequenos proprietários, arrendatários, gerentes de grandes propriedades rurais etc. Abaixo desses bolsões, formando a linha mais ampla do losango das classes sociais brasileiras, fica a grande massa das classes oprimidas dos chamados marginais, principalmente negros e mulatos, moradores das favelas e periferias da cidade. São os bóias-frias, os empregados da limpeza, as empregada domésticas, as pequenas prostitutas, quase todos analfabetos e incapazes de organizar-se para reivindicar. (RIBEIRO: 2006, pp. 191/192).

DARCY RIBEIRO desenha um retrato profundamente realista e contundente da estrutura social brasileira. Ele descortina **quatro estratos sociais bem distintos**, onde no cume estão o patronato, o patriciado e o estamento gerencial, que há muito tempo, formam uma aliança entre a alta casta do Estado, onde estão encastelados os magistrados e os que integram as chamadas carreiras jurídicas, os políticos e os altos tecnocratas como dos Tribunais Superiores, do Congresso Nacional, dos Ministérios e da Presidência da República com os altos gerentes, empresários, latifundiários, especuladores econômicos e os altos executivos das estatais. O setor intermediário que forma a clássica classe média que inclui os servidores policiais, profissionais liberais, pequenos empresários e empregados com certa estabilidade e ganhos entre dois a cinco salários mínimos. As classes subalternas que incluem os operários, que a esquerda denomina de trabalhadores e o campesinato e por fim as classes oprimidas integradas por segmentos marginais como as prostitutas, trabalhadores sem carteira assinada e os mendigos.

DARCY RIBEIRO concebeu o seguinte quadro da estrutura social brasileira onde tivemos a liberdade de acrescentar em negrito alguns elementos fundamentais nessa estrutura: os caudilhos, o coronelismo, os magistrados, as carreiras jurídicas e os altos gerentes das estatais no estrato dominante, que são os donos do poder ou a elite do poder e os policiais e as carreiras administrativas no setor intermediário, além dos termos bestializados, marginalizados e oprimidos que devem reagir sob o influxo da cidadania insurgente. No Brasil, a diferença material entre os que desfrutam da cidadania e os excluídos da proteção do Estado é abismal, cruel e sufocante. As camadas médias, os pobres e muito menos os excluídos consubstanciados nos bestializados, oprimidos e marginalizados têm acesso à esfera das políticas públicas que satisfaçam suas demandas de forma plena. A estratificação social no Brasil, formulada por DARCY RIBEIRO, pode ser vista no quadro abaixo:

<b>ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA</b>		
<b>CLASSES DOMINANTES</b>		
<b>Patronato</b> <i>Oligárquico</i> <i>Moderno</i> Senhoril      Empresarial Parasitário    Contratista <b>Caudilhismo</b> <b>Coronelismo</b>	<b>Estamento Gerencial</b> <b>Estrangeiro</b>	<b>Patriciado</b> <i>Estatal</i> <i>Civil</i> Político      Eminências Militar      Lideranças Tecnocrático    Celebidades <b>Magistrados</b> <b>Carreiras Jurídicas</b> <b>Altos Dirigentes Estatais</b>
<b>SETORES INTERMEDIÁRIOS</b>		
<b>Autônomos</b> Profissionais Liberais Pequenos Empresários	<b>Dependentes</b> Funcionários Empregados <b>ESTATAL</b> <b>Carreiras Administrativas</b> <b>Policiais Cíveis e Militares</b>	
<b>CLASSES SUBALTERNAS</b>		
<b>Campesinato</b> Assalariados Rurais Parceiros Minifundistas	<b>Operariado</b> Fabril Serviços	
<b>CLASSES OPRIMIDAS</b>		
<b>Marginais e Bestializados</b> Trabalhadores Estacionais Recoletores – Volantes Empregados Domésticos Biscateiros – Delinqüentes Prostitutas – Mendigos		

Fonte: RIBEIRO: 2006, p. 193

Valendo-se do modelo concebido por DARCY RIBEIRO, identificamos que o estrato dominante, que podemos denominar de a **elite do poder** (WRIGHT MILLS) ou por outra, de os **donos do poder** (RAYMUNDO FAORO) é constituído em síntese por uma aliança sólida entre os grandes os integrantes das carreiras jurídicas, incluindo os magistrados e os membros dos tribunais superiores, os altos gerentes das estatais (que na sociologia italiana é denominada de burguesia do Estado), os altos funcionários dos Ministérios, da Presidência da República e do Congresso Nacional com os grandes agentes econômicos como os especuladores (das bolsas e de títulos), mega empresários e investidores econômicos estrangeiros que em conjunto se apropriaram das diretrizes da política fiscal do país. Os demais estratos sociais formados pelos trabalhadores em geral, os integrantes das carreiras administrativas, pequenos empresários, professores e pior ainda os marginais não têm e não conseguem nenhuma ingerência sobre as diretrizes da política fiscal.

No seio do Estado brasileiro, grosso modo, identificamos dois grandes estratos formados por dois tipos de carreiras públicas: as **carreiras jurídicas** constituídas dos magistrados, políticos, altos funcionários estatais, membros tribunais superiores, dos ministérios públicos e tecnocratas que formam a elite do poder estatal. Estes são os donos do poder. No estrato inferior estão as **carreiras administrativas** integradas pelos professores públicos, policiais civis e militares e demais servidores da administração pública, que são os verdadeiros operadores da máquina pública, mas não têm poder sobre as diretrizes da política fiscal. O Estado brasileiro é uma instituição estamental dominado por castas. Nenhuma estrutura do Estado brasileiro espelha mais essa estrutura estamental do que as polícias civis e militares: estamento superior (delegados e oficiais) e lastro inferior (praças e agentes). Assistimos nos últimos anos os delegados e oficiais das polícias civis e militares, buscarem com afã desmedido alçar às carreiras jurídicas (uma jabuticaba conseqüência da nossa malfadada cultura bacharelista), para estarem inseridos definitivamente ao mais alto estamento estatal.

A cultura bacharelista que permeia a história do Brasil, donde os pronomes de tratamento como “doutor” e “excelência”, simbolizam e marcam o atraso econômico, as profundas desigualdades sociais e as abismais diferenças entre os donos do poder e o povo brasileiro. Formamos uma nação constituída ao acaso das circunstâncias e nas duas grandes ocasiões que o país realmente cresceu foi nos dois períodos autoritários, a exceção do período de JUSCELINO KUBITSCHEK. No primeiro período autoritário entre 1930 e 1945, o Estado reconheceu muito da cidadania social, mas alijou as cidadanias política e civil e não promoveu grande desenvolvimento econômico. No segundo período autoritário entre 1964 e 1985, o Estado utilizou a política fiscal para financiar o vertiginoso crescimento econômico a partir de 1967, mas sem a devida distribuição de renda, sendo na segunda etapa dessa fase, o país passou a ser atormentado por uma dívida crescente e o povo fustigado por uma inflação inclemente.

Entre 1930 e 1967, o Estado brasileiro empregou a política fiscal para incluir grande fatia da cidadania social – sem o devido reconhecimento da civil e política – mas com o agravante de que nesse período o desenvolvimento econômico do país ainda era incipiente. Na fase seguinte, entre 1967 e 1988, a política fiscal foi utilizada para financiar o puro crescimento econômico (sempre frisar **crescimento** e não **desenvolvimento** embora oficialmente fosse empregado o segundo termo), sem muita

preocupação com a distribuição de renda e verdadeiramente construir um Estado de bem-estar social. O Brasil tornou-se uma potência econômica – a oitava economia do mundo – mas socialmente continuava muito pobre. Acontece que o Estado brasileiro, por diversos motivos, não se valeu da política fiscal e da grande acumulação advinda do grande crescimento econômico desencadeado no final dos anos 1960, para formatar e constituir o Estado de bem-estar social.

Atualmente, a cidadania – em todas as suas dimensões incluindo a civil, política, social e a insurgente – somente terão reconhecimento pleno quando o Estado democrático de direito incorporar ou abrigar inteiramente a dimensão do Estado de bem-estar social. Pois, dois dos fundamentos do Estado democrático de direito, instituídos no art. 1º da Constituição de 1988, são a cidadania e a dignidade da pessoa humana. E o escudeiro desses fundamentos é sem dúvida o Estado de bem-estar social que somente pode ser viabilizado por uma política fiscal voltada para esse fim. Sem o lastro de uma política fiscal dirigida para a distribuição de riqueza e para o financiamento de políticas públicas que objetivem a erradicação da desigualdade social, a idéia do Estado democrático de direito fica prejudicada e não existe a possibilidade da existência do Estado do bem-estar social. Na retomada dos ideais de uma Sociedade forte com desenvolvimento econômico, com equidade e justiça social onde as cidadanias tenham devido o reconhecimento, a política fiscal exerce papel determinante, com a alocação de recursos financeiros para o desenvolvimento social. É por isso que a PEC 241 constitui sério perigo e obstáculo ao verdadeiro desenvolvimento em nosso país ao impedir a utilização de recursos públicos na construção da grandeza do Brasil, com igualdade social e desenvolvimento econômico.

Nos círculos intelectuais, avança o debate na defesa do Estado democrático de direito, inclusive esse viés vem sobrepujando a defesa do Estado de bem-estar social. Na verdade, não existe qualquer possibilidade da existência e até mesmo da viabilidade do Estado democrático de direito sem a edificação real do Estado de bem-estar social, pois um vem a ser o pressuposto do outro. E a base material dos dois é a política fiscal. Uma política fiscal mal direcionada leva ao desastre dos dois formatos de Estado, sendo que a alocação dos tributos com gestão pública eficaz e comprometida com a Sociedade determina a materialização das cidadanias civil, política e social. Sem recursos

financeiros geridos pelo poder público as cidadanias ficam esvaziadas e a dignidade da pessoa humana vira uma quimera diante da pobreza social.

A política fiscal é o elemento chave da reestruturação das cidadanias e, portanto, do Estado democrático de direito e do Estado de bem-estar social, pois somente assim, ultrapassaremos os privilégios da estadania firmemente encastelada no Estado e nos altos círculos dos ricos e poderosos, para haver o reconhecimento definitivo das cidadanias originadas na Sociedade com seus anseios e demandas. Esse é o maior e mais importante desafio que se impõe ao Brasil depois da promulgação da Constituição Federal de 1988. No Brasil, na verdade, existem três grandes tipos de cidadania: a **estadania** que está adstrita ao Estado e aos que são beneficiados pela sua política fiscal e a **cidadania**, propriamente dita, consubstanciada na Sociedade e diz respeito ao esforço desta na busca do reconhecimento dos seus direitos pelo Estado. As três cidadanias clássicas - civil, política e social – consubstanciadas na Sociedade, ainda não foram integralmente incluídas, embora, formalmente elas fulguem na Constituição de 1988. E por terceiro, esmagada na base social, fora da órbita da proteção material do poder público e sem qualquer benefício da política fiscal, está a cidadania insurgente dos oprimidos e bestializados. A política fiscal estende seus beneplácitos quase sempre aos que estão sob a guarida da estadania, ficando algum recurso para as cidadanias clássicas da Sociedade e praticamente nada para a cidadania insurgente. Os oprimidos e bestializados buscam, em um esforço imenso, dentro de uma realidade a margem do reconhecimento do poder público, dar um mínimo de organização social e regras próprias de coexistência. Essa relação entre os donos do poder e os excluídos, na definição do professor BERNARD SORJ, passa pela compreensão da cidadania no seu contexto atual.

A cidadania no mundo moderno é, em primeiro lugar, um mecanismo de inclusão/exclusão, uma forma de delimitação de quem é parte integrante de uma comunidade nacional. Portanto, a cidadania é expressão de uma construção coletiva que organiza as relações entre os sujeitos sociais, que se formam no próprio processo de definição de quem é, e quem não é, membro pleno de uma determinada sociedade politicamente organizada. Esse caráter adscritício da cidadania é geralmente ignorado quando ela é definida em termos de direitos individuais. (SORJ: 2004, p. 22).

A Constituição Federal de 1988 criou mecanismos formais para o exercício da cidadania política tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, mas ao longo da sua história o Estado brasileiro suprimiu a possibilidade material dessas importantes formas de participação política no cenário das decisões de poder. Na verdade, a disposição constitucional desses três mecanismos, implica, desde já, a definição de que tipo ou modelo de democracia a população brasileira pretende e que mais está apta a ser aceita por nossa cultura política. O modelo de democracia delimitará o tipo de cidadania e por conseqüência da importância e volume das políticas públicas implementadas, diante de demandas por direitos, tais como saúde, educação, segurança pública e infra-estrutura. Mas os bestializados, oprimidos e marginalizados, por estarem excluídos da cidadania clássica e formal (jurídica) disposta nos estatutos do Estado, não conseguem demandar seus direitos. No Brasil, os bestializados, oprimidos e marginalizados não recebem as benesses da cidadania reconhecida pelo Estado. Praticamente não são concebidas políticas públicas para essa esfera, exceto o emprego da polícia. Essa realidade figura no quadro abaixo.

<b>CIDADANIA E ESTADO BRASILEIRO</b>		
<b>ESTADANIA</b> Acesso aos benefícios da Política Fiscal		
<b>Magistrados</b> (Decisões Jurídicas)	<b>Políticos</b> (Decisões Políticas)	<b>Tecnocratas da Economia</b> e <b>Grandes Empresários</b> (Decisões Econômicas)
<b>Carreiras Jurídicas e Tecnocratas do Estado</b>		
<b>SOCIEDADE BRASILEIRA</b>		
<b>CIDADANIA</b>		
<b>CIVIL</b> Direito Cívico (Individuais e Coletivos) Art. 5º CF/88	<b>POLÍTICA</b> Direitos Políticos Artigos 14 ao 19 CF/88	<b>SOCIAL</b> Direitos Sociais Artigos 6º ao 11 CF/88
<b>Carreiras Administrativas</b>		
<b>CIDADANIA INSURGENTE</b> (Holston) <b>Bestializados, Marginalizados e Oprimidos</b> Totalmente alijados dos benefícios da Política Fiscal		

A política fiscal não deve estar direcionada tão somente na direção do crescimento econômico – que deveras é necessário mesmo na visão marxiana – mas deve também estender seus recursos ao desenvolvimento social. Se esta condição não



for devidamente observada, teremos uma sociedade profundamente dilacerada por contradições imensas. Política fiscal tem que ir além dos privilegiados da estadia e atender as demandas sociais das cidadanias clássicas e insurgentes. O reconhecimento mínimo das cidadanias civil, política e social, além da necessária guarida à cidadania insurgente deve ser o objetivo fundamental da nova política fiscal, sem a qual, não existe qualquer possibilidade de erradicar a desigualdade social e preservar a qualidade e a continuidade dos serviços públicos. A manifestação mais evidente e dolorosa dessa estrutura social onde a cidadania está sobreposta em camadas é a violência urbana – que no contexto da sociologia russa é denominada de violência social – que dilacera a sociedade e produz grandes prejuízos econômicos. Por tudo isso, a política fiscal tem que estar voltada erradicar a desigualdade estendendo seus benefícios, para além da estadia, sedimentando recursos socialmente produzidos para a constituição de uma sociedade com mais equidade social e econômica.

O Estado brasileiro arrecada muito, na mesma dimensão dos países desenvolvidos ou como se dizia até pouco tempo atrás, dos países do primeiro mundo. Esse nível de arrecadação espelha o Brasil como um país rico. Na verdade um Estado rico e perdulário e uma sociedade em grande parte pobre e necessitada. Essa estrutura plasmou no Brasil uma realidade díspar entre a imensa prosperidade dos que estão abarcados pela estadia, os pobres satisfeitos com uma cidadania parcial e os excluídos que não tem cidadania, logo sem os benefícios de políticas públicas. O Estado brasileiro arrecada muito e gasta muito mal. Não investe em políticas de desenvolvimento econômico e social. Durante muito tempo, os donos do poder consideraram que o deslocamento da política fiscal para promover o crescimento econômico para transformá-lo em potência mundial, era o objetivo máximo. Os donos do poder não levaram em conta que o fundamental não é o crescimento econômico, pura e simples, mas o desenvolvimento econômico que implica em grandes investimentos sociais e no reconhecimento da cidadania dos excluídos.

## 7 – Conclusão

A PEC 241, ao propor a limitação de gastos da política fiscal, com a manutenção do mesmo orçamento anual de um ano par outro, acrescido tão somente com a correção do IPCA, é a retomada da política de modernização conservadora, que concentrou renda, criou riquezas imensas para os ricos e teve como efeito o deslocamento dos pobres para a pobreza perene, colocando bolsões de populações inteiros na condição de marginalizados e bestializados. A cidadania no Brasil, a despeito de tudo que se fala e se pesquisa sobre ela, é precária. Na Constituição Federal de 1988, ela é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em toda a história do Brasil o que sempre existiu e continua existir é estadania, que muitos erroneamente chamam de cidadania, mas que na verdade mostra a grande distância que perdura entre o Estado e a Sociedade Civil (quase sempre é escrita em minúscula). Entre 1930 e 1967, a política fiscal financiou a inclusão da cidadania social, fundamentando uma espécie de Estado de bem-estar social, mas essa inclusão não foi acompanhada do reconhecimento da cidadania civil e da cidadania política, o que prejudicou em muito a vigência do *welfare state* brasileiro, pois as iniciativas dos governos depois de 1930, no sentido de se valerem da política fiscal, sempre partiram de um patamar autoritário sob o projeto de modernização conservadora. Ao mesmo tempo, que ocorreu a inclusão de grande parte da cidadania social, não aconteceu na mesma frequência a participação dos trabalhadores e dos pobres nas instâncias políticas e, portanto, nas decisões de poder, porque não houve o reconhecimento da cidadania política e nem dos direitos de liberdade porque não ocorreu o albergamento da cidadania civil.

Aliás, a Constituição Federal de 1988, consagrou no seu artigo primeiro, além da soberania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do pluralismo político e da dignidade humana, a cidadania como um dos fundamentos essenciais do Estado democrático de direito, pilastra da República Federativa brasileira. A Constituição de 1988 abarcou nos seus dispositivos os três tipos de cidadania: a cidadania civil no artigo 5º, reputado como o principal dispositivo da Carta; a cidadania política configurada nos artigos 12 ao 17, onde estão previstos a nacionalidade, os partidos políticos e os direitos políticos propriamente ditos e por terceiro a cidadania social entre os artigos 6º e 11, onde estão previstos os direitos sociais. A trajetória da cidadania no Brasil, começando pelo ano base de 1930, pode ser compreendida no mesmo sentido pelo evoluir da

política fiscal que os governos utilizaram. Entre 1930 e 1945, o Estado nacional autoritário, sob a presidência de GETÚLIO VARGAS, incorporou uma grande parte da cidadania social, ao mesmo tempo, que acontecia um brutal retrocesso no campo da cidadania civil e, sobretudo, política com o fechamento das casas representativas, dos partidos políticos, das eleições e dos direitos políticos em geral. Na fase seguinte, denominado de democrático-populista que se estendeu até 1964, correu a breve emergência das cidadanias política e civil, mas a inclusão da cidadania social perdeu fôlego, mesmo no Segundo Governo VARGAS (1951-1954). Depois a cidadania social retomou com dois grandes avanços, com a criação da previdência social geral em 1960 e do décimo terceiro salário em 1962. E depois de 1964, as cidadanias foram praticamente destruídas em nome do crescimento econômico e pela política da segurança nacional. O processo de modernização conservadora, implementado pelo Vargasismo, incluindo demandas sociais e depois levado adiante pelo regime militar, pautado pelo crescimento econômico, não levou em conta a sedimentação das cidadanias. É nas fissuras do não reconhecimento material das cidadanias clássicas que emerge a cidadania insurgente.

No período do regime militar (1964-1985), a política fiscal, sob a marca de uma economia estatizada, em 1967, deu uma guinada bastante acentuada para financiar o crescimento econômico, subtraindo da sua agenda as demandas da cidadania civil, política e também social. A cidadania civil e a cidadania política haviam sido subtraídas desde a instauração do Estado Novo, em novembro de 1937, embora a Intentona Comunista de 1935, já havia ceifado grande parte desses direitos. As cidadanias civil e política, nunca foram estabelecidas inteiramente na fase democrático-populista entre 1945 e 1964, sendo sepultadas de vez com a instauração do regime militar em 1964, que estabeleceu controle quase absoluto sobre elas. Na era getulista, a cidadania passou a ser definida por sua dimensão ocupacional e jurídica, ou seja, pessoas com existência documentada, destacadamente a carteira de trabalho; no período militar a partir de 1964, passou a ser controlada para ser enfeixada no projeto da ESG e dos militares de tornar o Brasil uma das nações mais desenvolvidas do mundo, o que no sentido econômico efetivamente acabou acontecendo, mas sob o prisma das cidadanias civil, política e social acabou acontecendo sério retrocesso que tem conseqüências até os dias atuais.

A opção dos dirigentes e tecnocratas do regime autoritário de 1964, de utilizar a política fiscal, tão somente para alavancar o crescimento econômico, pura e simples, sem inclusão social, pautado no seu objetivo de modernização conservadora, provocou ao longo dos anos o dilaceramento do tecido social brasileiro, deixando uma sociedade com grandes bolsões de pobreza e crescente violência urbana (onde os pobres e mesmo classe média são vítimas da bandidagem e da própria violência policial). As instituições políticas ficaram arcaicas e defasadas quanto às demandas por políticas públicas nas áreas essenciais da educação, saúde e segurança pública, porque nesse caso, até mesmo as organizações policiais estão arcaicas quanto as suas estruturas com carreiras sedimentadas em cima e em baixo, formando verdadeiras castas superior e inferior no seio de um dos mais importantes segmentos da administração pública brasileira.

Urge a necessidade de completar a prometida cidadania, dada pela Constituição de 1988, que mesmo nos tempos de inclusão social entre 1930 e 1967, ela avançou dilacerada e muito ferida nas suas três dimensões que defendemos neste trabalho e nunca foi completa. Na ponta extrema da modernização conservadora, onde a política fiscal é empregada tão somente para financiar o crescimento econômico, sem desenvolvimento social, está a cidadania insurgente. A PEC 241, que visa uma reforma fiscal com corte de gastos e limitação dos investimentos sociais acompanhada do corte de salários e direitos dos servidores, denominada pelo próprio MICHEL TEMER de a mãe de todas as reformas que seu governo pretende apresentar, implicará em grande retrocesso no campo da cidadania social, sem falar dos direitos dos servidores e trabalhadores em geral. E por esses argumentos sólidos é que devemos se posicionar contra ela em todas as suas formas, porque o que restará dela é uma sociedade ainda mais pobre e obscurantista, provocando a desigualdade e a erosão das carreiras públicas.

O Estado democrático de direito, sob o qual define a República Federativa do Brasil, se fundamenta, entre outros princípios, na dignidade da pessoa humana e na cidadania, mas no campo substancial do seu elemento político não avançou para além das suas experiências históricas. O filósofo político italiano NORBERTO BOBBIO no seu livro **O Futuro da Democracia** escreveu que democracia deve se pautar por uma definição mínima que vai desde a participação, ainda que no sentido eleitoral da maioria da população à disputa de elites passando pela observação rigorosa das leis e respeito à cidadania como acontece no Estado de direito. Nessa linha, enfocada por BOBBIO, é

importante indagar qual é a democracia que deve plasmar os diversos elementos da cidadania, inclusive reconhecidos constitucionalmente. Qual é a democracia que permitirá o desenvolvimento da cidadania plena e completa que abarque as suas componentes clássicas? A teoria da democracia elucidada por FRANK CUNNINGHAM apresenta três modelos: o primeiro deles oriundo das conquistas liberais é a **democracia liberal** ou **representativa** que se defini pelas eleições e pelas casas representativas do país. O segundo modelo é a **democracia participativa** é onde os cidadãos têm podem decidir de forma direta, plena e democrática os destinos das suas vidas e de suas comunidades. Ao contrário da democracia liberal ou representativa, que se efetiva na dimensão estatal e governamental, a democracia participativa se realiza no espaço público em todos os seus sentidos. E o terceiro modelo e a **democracia deliberativa** é a associação democrática, entre cidadãos iguais, sob o prisma da confiança mútua se tomam decisões coletivas com grandes implicações para a sociedade ou para o grupo social.

No entanto, qualquer um dos modelos de democracia, somente tem validade se reconhecer os três tipos de cidadania (civil, política e social) como seu fundamento basilar. Aquelas, por sua vez, somente podem se concretizar se a política fiscal do país, tal como aconteceu no regime militar quando ela estava canalizada quase exclusivamente para o crescimento econômico, se voltar para promover a distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida. E por isso que identificamos a PEC 241, além dela afrontar vários dispositivos constitucionais, como um retrocesso nesse desiderato e um obstáculo intransponível a constituição da cidadania plena. Somente com uma política fiscal, concebida sob o signo da justiça social, pode subtrair a imensa desigualdade existente no Brasil, pois ela, a desigualdade, é a principal geradora da criminalidade e da violência, patologias que vêm destruindo a nossa Sociedade. A política fiscal para financiar o crescimento econômico, nas décadas passadas, sem inclusão social e sem o devido reconhecimento político e civil, foi determinante para o caos da saúde pública e para degradação da educação pública em nosso país.

A política fiscal no Brasil há muito tempo, como ficou evidenciado, não está orçado para o financiamento da distribuição de renda, mas para o crescimento econômico, pura e simplesmente falando. O Estado brasileiro arrecada muito e distribui muito mal, porque os serviços públicos são insuficientes para satisfazer as demandas da

Sociedade, principalmente nas suas três áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública. Isso estabeleceu um problema de grande profundidade na dimensão ou na relação Estado e Sociedade, que são as estratégias do governo na disposição da política fiscal. A principal causa desse problema reside, sem dúvida, no arcaísmo das instituições brasileiras, destacadamente, o desenho institucional do Estado brasileiro com seu peso gigantesco pairando sobre a Sociedade. Cabe lembrar que o Estado brasileiro experimentou **quatro crises de institucionalização** – que não são crises institucionais ou conjunturais da nossa política – que podemos denominar também de quatro crises estruturais do Estado brasileiro. A primeira delas aconteceu em 1822-1824 e tem a ver com a própria construção inicial do nosso Estado, que nasceu sob a forma monárquica. A segunda ocorreu em 1889-1891, e gestou o nascimento de uma nova realidade política sob o formato de república. A terceira aconteceu em 1930, quando uma revolução pariu a modernização conservadora do Estado e da Sociedade brasileira sob os contornos do nacionalismo autoritário e a quarta foi delineada em 1988, quando são lançados os fundamentos do Estado democrático de direito, mas sob uma estrada ainda repleta de entulhos autoritários e de arcaísmos institucionais. Essa quarta é a crise de institucionalização da democracia e da cidadania sob o Estado democrático de direito, que a rigor ainda estamos vivenciando porque a cidadania ainda segue incompleta.

As cidadanias civil, política e social estão formalmente reconhecidas na Constituição Federal de 1988, no entanto, elas estão longe de serem materializadas plenamente, de acordo com os fundamentos de uma sociedade democrática. Diante dessa impossibilidade avança lentamente a cidadania insurgente que busca o reconhecimento de demandas que antes eram totalmente subtraídas e, portanto, adrede, esquecidas das agendas políticas. É importante salientar que o processo de modernização conservadora iniciada por GETÚLIO VARGAS no seu primeiro governo entre 1930 e 1945, incluindo muitos direitos sociais, mas excluindo grande parte dos direitos civis e, principalmente, dos direitos políticos, foi retomado pelo regime militar instaurado em 1964, colocando como centrais dois elementos basilares para o seu aprofundamento: a reestruturação das carreiras públicas sedimentadas no DL 200/67, que consolidou seu processo de profissionalização iniciada por GETÚLIO VARGAS em 1936 e em segundo, a efetivação de um intenso crescimento econômico com base na reorganização tributária dada pela Constituição Federal de 1967.

A política fiscal keynesiana, com bem observou ADAM PZEWORSKY, tem cunho moderno e modernizador, por sua alta reserva e capacidade de implementar justiça social, mas o Estado brasileiro por suas instituições ultrapassadas e por demais pesadas, nunca conseguiu se ancorar aos preceitos do keynesianismo e muitas vezes mentiu para si mesmo nesse aspecto. Quando pelos ditames da Constituição Federal de 1967, o governo militar empregou claramente a política fiscal para tão almejado crescimento econômico, julgou que estava próximo de KEYNES, denominando erroneamente essa iniciativa de keynesianismo. Nada mais errado, pois o pressuposto basilar do keynesianismo é o desenvolvimento econômico – e não o crescimento econômico – com a expansão do emprego e distribuição de renda com a intervenção decisiva da política fiscal.

O Estado democrático de direito, consagrado na Constituição Federal de 1988, deve condicionar os parâmetros da democracia brasileira aprofundando todos os elementos da cidadania: o político para que ocorra a maior participação dos grupos sociais organizados, principalmente, pelos trabalhadores, nas instâncias de poder e nas decisões das políticas públicas e fiscal, através dos partidos políticos ou outros meios legalmente constituídos; a civil para que as liberdades individuais, de crença, pensamento e manifestações, além daquelas asseguradas no art. 5º da Constituição Federal sejam concretizadas e, finalmente, a social para que a riqueza socialmente produzida no país seja distribuída de forma melhor e mais justa, com o objetivo de erradicar a pobreza e a desigualdade. O Brasil arrecada como um país rico e distribui como um país miserável.

A política fiscal que alocou imensos recursos públicos para o puro crescimento econômico, distribuindo migalhas aos demais estratos sociais de acordo com o modelo de DARCY RIBEIRO, não permitiu a criação plena do Estado de bem-estar social em nosso país. O crescimento econômico alavancado pelos dirigentes do regime militar de 1964 favoreceu, sem sobra de dúvida, os estratos superiores do país, como os integrantes das malfadadas carreiras jurídicas e os grandes agentes econômicos. O projeto de modernização conservadora, gestada na Escola Superior de Guerra, tinha como meta absoluta o crescimento econômico do país, despojado das preocupações sociais, criando assim círculos de riquezas imensas e gigantescos bolsões de pobreza e miséria inaceitáveis. Não é demais observar que a PEC 241, vem a ser a retomada do

velho projeto de modernização conservadora que teve dois períodos fundamentais: o primeiro teve início em 1930, mas teve seu ápice durante o Estado Novo entre 1937 e 1945, onde foram concedidos vários direitos sociais, mas sem o acompanhamento das cidadanias civis e políticas e o segundo período da modernização conservadora se deu com a instauração do regime militar e se caracterizou pela utilização da política fiscal para alavancar o crescimento da economia, no entanto, sem a devida distribuição da riqueza socialmente produzida. Dessa forma, ao propor a limitação dos gastos públicos a PEC 241, na verdade está redirecionando a utilização da política fiscal para os velhos fins propugnados no projeto de modernização conservadora que buscou o crescimento econômico do país sem o reconhecimento das demandas das cidadanias. Na verdade, irá piorar: pelo menos no processo de modernização conservadora dos militares ocorreu a profissionalização das carreiras públicas, principalmente, as carreiras administrativas, o que não ocorre com as propostas da PEC 241, além de excluir de vez as demandas da cidadania, destacadamente, as reivindicações por direitos sociais, aprofundando, assim a desigualdade em nosso país. Na verdade, o Estado de bem-estar social, paradoxalmente, excluiu porque os ricos foram os que verdadeiramente usufruíram das suas benesses, no que denomino de “socialismo dos ricos”. É certo que contra a utilização do Estado de bem-estar social pelos ricos, que sempre comeram e beberam do melhor proporcionado pelo Estado de bem-estar social, se levantam vozes basilares, partindo de todos os lados.

O maior problema que afronta os governos é a explosão dos direitos sociais, que se ampliaram inexoravelmente desde a Segunda Guerra Mundial e que devem aumentar ainda mais nos próximos anos, em consequência do envelhecimento da população. A solução da crise dos direitos sociais não só salvará o Estado da insolvência, mas também preservará o contrato social que se encontra no cerne do Estado de bem-estar social. O Estado deveria cuidar das pessoas que sofressem de problemas não atribuíveis a elas próprias. O que vem acontecendo, porém, é que o governo desperdiça cada vez mais dinheiro com *baby boomers* ricos que passaram boa parte da vida se empanturrando no grande bufê ilimitado do Estado de bem-estar social. (MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE: 2015, p. 231).

E a PEC 241, ao restringir gastos públicos quer dizer que não empregará mais nenhum recurso para o desenvolvimento econômico e dentro dessa perspectiva, agravará ainda mais a realidade social onde prevalece a desigualdade e a pobreza a despeito de todo avanço proporcionado pelo Plano Real e pelos programas de renda mínima dos últimos governos. Além disso, a PEC 241 irá provocar a precarização da



administração pública com a erosão do art. 37 da Constituição Federal e por consequência da continuidade dos serviços públicos, atingindo assim, a maior parte da população brasileira, tão necessitada dos investimentos de saúde, educação e segurança pública. Na dimensão jurídica, a PEC 241, também afronta os princípios constitucionais da cidadania e da dignidade humana, que são cláusulas pétreas consagradas no artigo 1º da Constituição de 1988, além de praticamente destruir com o seu artigo 37. A proposta de limitação dos gastos públicos corrigida no orçamento seguinte tão somente pelo IPCA implicará no fim do atendimento das demandas sociais.

A PEC 241 está na mesma linha de patrocinar o crescimento econômico contrariando os pressupostos do desenvolvimento econômico que são os investimentos sociais na educação e na saúde da população. O desenvolvimento econômico – e não o crescimento – deve ser o objetivo capital da política fiscal do Brasil. A qualidade de vida e a cidadania do povo brasileiro passa pelo desenvolvimento econômico que está assentado no grande investimento na educação e no conhecimento que deve permear a sua vida.

Assim, devemos se posicionar contra a PEC 241, porque ela é a Emenda Constitucional da precarização da administração pública e da desigualdade social e diante do exposto acima, de modo que este parecer vem a ser contra a sua aprovação e na mesma linha solicitamos o seu arquivamento.

## LEGISLAÇÃO SOCIAL ENTRE 1930 E 1967

### ANO DE 1934

•Portaria 32, de 19 de maio de 1934, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários. Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreo foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.

•Decreto 24.272, de 21 de maio de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

•Decreto 24.274, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

•Decreto 24.275, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

•Decreto 24.615, de 9 de julho de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

•Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934, modificou a legislação de acidentes do trabalho.

### ANO DE 1936

•Lei 367, de 31 de dezembro de 1936, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

### ANO DE 1938

•Decreto-Lei 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

•Decreto-Lei 651, de 26 de agosto de 1938, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

### ANO DE 1939

•Decreto-Lei 1.142, de 9 de março de 1939, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

•Decreto-Lei 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

•Decreto-Lei 1.469, de 1º de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

•É organizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

## **ANO DE 1940**

•Decreto-Lei 2.122, de 9 de abril de 1940, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

•Decreto-Lei 2.162, de 1º de maio de 1940, que instituiu o salário mínimo no Brasil.

•Decreto-Lei 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

## **ANO DE 1943**

•Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

## **ANO DE 1944**

•Portaria 58, de 22 de setembro de 1944, criou o Serviço de Assistência Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social.

•Decreto-Lei 7.036, de 10 de novembro de 1944, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

## **ANO DE 1945**

•Decreto 7.526, de 7 de maio de 1945, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

•Decreto-Lei 7.720, de 9 de julho de 1945, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.

•Decreto-Lei 7.835, de 6 de agosto de 1945, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

## **ANO DE 1946**

•Decreto-Lei 8.738, de 19 de janeiro de 1946, criou o Conselho Superior da Previdência Social.

•Decreto-Lei 8.742, de 19 de janeiro de 1946, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

•Decreto-Lei 8.769, de 21 de janeiro de 1946, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.

## **ANO DE 1949**

•Decreto 26.778, de 14 de junho de 1949, regulamentou a Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

### **ANO DE 1953**

•Decreto 32.667, de 1º de maio de 1953, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como autônomos.

•Decreto 34.586, de 12 de novembro de 1953, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviantes e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

### **ANO DE 1954**

•Decreto 35.448, de 1º de maio de 1954, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

### **ANO DE 1960**

•Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social, criando a previdência social incluindo a saúde e a aposentadoria no Brasil.

### **ANO DE 1962**

•Lei 4.090, de 13 de julho de 1962, institui a Gratificação de Natal para os Trabalhadores e em 1989 passa a incluir os servidores.

### **ANO DE 1966**

•Decreto-Lei 72, de 21 de novembro de 1966, unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

## **BIBLIOGRAFIA**

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1984.

AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMARO, Meiriane Nunes. **Terceira Reforma da Previdência: Até Quando Esperar?** Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

ANSART, Pierre. **Ideologias, Conflitos e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

ARBLASTER, Anthony. **A Democracia**. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade. O que pode ser feito?** São Paulo: LeYa, 2015.

BANGS, Robert B. **Como Financiar o Desenvolvimento Econômico: Uma Política Fiscal para o Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BARRETO, Vicente. PAIM, Antonio. **Evolução do Pensamento Político Brasileiro**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

BASTOS, Estevão Kopschitz Xavier. **Guia de Análise da Economia Brasileira**. São Paulo: Fundamento, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Em Busca da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. 3<sup>a</sup> ed. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Do Fascismo à Democracia: Os Regimes, as Ideologias, os Personagens e as Culturas Políticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOTELHO, André. SCHWARCZ, Lilia Moritz. (Org.). **Cidadania, um Projeto em Construção: Minorias, Justiça e Direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, Pedro. **Ética, Direito e Administração Pública**. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRANDI, Paulo. **Vargas: da Vida para a História**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

BRASSEUL, Jacques. **História Económica do Mundo: Das Origens aos Subprimes**. Lisboa: Edições Texto & Grafia, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967**: Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRUE, Stanley L. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí (RS): UNIJUÍ; Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem/Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Rio de Janeiro/Relume-Dumará, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CATTANI, Antonio David. DÍAZ, Laura Mota. **Desigualdades na América Latina: Novas Perspectivas Analíticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

CHAGNOLLAUD, Dominique. **Dicionário da Vida Política e Social**. Lisboa: Plátano Edições, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Pública Geral e Pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

CLARK, John Maurice. **Instituições Econômicas e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

CLEAVER, Harry. **Leitura Política de o Capital**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

COSTA, Albertina de Oliveira. **Direitos Tardios: Saúde, Sexualidade e Reprodução na América Latina**. São Paulo: Prodir/FCC; São Paulo: Editora 34, 1997.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia: Uma Introdução Crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DREYFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1981.

DUVERGER, Maurice. **Os Grandes Sistemas Políticos**. Coimbra (Portugal): Almedina, 1985.

ECKSTEIN, Otto. **Economia Financeira: Introdução à Política Fiscal**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **O Pensamento Nacionalista Autoritário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. Belo Horizonte: Claro Enigma, 2008.

FEINBERG, Joel. **Filosofia Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

FERGUSON, Niall. **A Lógica do Dinheiro: Riqueza e Poder no Mundo Moderno (1700-2000)**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

FERRARI, Fernando. **Os Escravos da Terra**. Porto Alegre: Editora Globo, 1963.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. **Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública – prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma Breve História da Justiça Distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FURTADO, Celso. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

GÉLÉDAN, Alain. BRÉMOND, Janine. **Dicionário Económico e Social**. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.

GÉLÉDAN, Alain. BRÉMOND, Janine. **Dicionário das Teorias e Mecanismos Económicos**. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade da Sociedade de São Paulo, 2001.

GRAHAM Jr. Cole Blease. HAYS, Steven W. **Para Administrar a Organização Pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

GREMAUD, Amaury Patrick. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GUEDES, Alvaro Martim. FONSECA, Francisco. (Org.). **Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **A Nova Obscuridade**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

HALL, John A. IKENBERRY, G. John. **O Estado**. Lisboa: Editorial Estampa, 1990.

HEADY, Ferrel. **Administração Pública: Uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

HEGARTHY, Ângela. LEONARD, Siobhan. **Direitos do Homem: Uma Agenda para o Século XXI**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HEWLETT, Sylvia Ann. **Dilemas do Desenvolvimento: O Brasil do Século XX**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

HICKS, U. K. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

HIRST, Paul Q. **Evolução Social e Categorias Sociológicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: A Gramática Moral dos Conflitos Sociais**. São Paulo: Editora 34, 2011.



- HUBBARD, R. Glenn. O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à Economia**. 2ª ed. Atualizada. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- HUNT, E. K. LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ITUASSU, Arthur. ALMEIDA, Rodrigo de. (Orgs). **O Brasil Tem Jeito? Educação, Saúde, Justiça e Segurança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- JAGUARIBE, Helio et. ali. **Brasil: Reforma ou Caos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- KINDLEBERGER, Charlie P. ALIBER, Robert Z. **Manias, Pênicos e Crises: A História das Catástrofes Econômicas Mundiais**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KNIGHT, Peter. MORAN, Ricardo. **Brasil: Pobreza e Necessidades Básicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- LAMBERT, Jacques. **Os Dois Brasis**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LIMA, Gilberto Tadeu. SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. (Org.). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LINDBLOM, Charles E. **Política e Mercados: Os Sistemas Políticos e Econômicos do Mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- LOPES Jr. Eduardo Monteiro. **A Judicialização da Política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da Política Fiscal no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2013.
- LOVE, Joseph L. **Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism (1882-1930)**. Stanford (Califórnia): Stanford University Press, 1971.
- MADEC, Annick. MURARD, Numa. **Cidadania e Políticas Sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- MAGEE, Bryan. **História da Filosofia**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MATTOS Paulo (Coord.). PRADO, Mariana Mota. ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. COUTINHO, Diogo R. OLIVA, Rafael. **Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

MEDAUER, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MÉNDEZ, Juan E. O'DONELL, Guillermo. PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MICKLETHWAIT, John. WOOLDRIDGE, Adrian. **A Quarta Revolução: A Corrida Global para Reinventar o Estado**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo: Escolhas Públicas na Democracia Representativa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

MORRIS, Christopher W. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno**. São Paulo: Landy Editora, 2005.

MOTTA, Helena. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora (MG): Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2000.

NASAR, Sylvia. **Imaginação Econômica: Gênios que Criaram a Economia Moderna e Mudaram a História**. São Paulo: São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NOGUEIRA, Octaciano. **Sistemas Políticos e o Modelo Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2012.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. **Teoria Política Moderna: Uma Introdução**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

PAIM, Antonio. **Momentos Decisivos da História do Brasil**. Campinas (SP): Vide Editorial, 2014.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e Lei da Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PERISSINOTTO, Renato. CODATO, Adriano. (Org.). **Como Estudar Elites**. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2015.

PETRUCCI, Vera. SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

PINTO, Márcio Percival Alves. BIASOTO Jr., Geraldo. **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas SP: Editora da Unicamp, 2006.

PIRES, Francisco Videira. **Marx e o Estado**. Porto (Portugal): Lello & Irmão Editores, 1983.

POGGI, Gianfranco. **A Evolução do Estado Moderno: Uma Introdução Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRZEWORSKY, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: Ibpex, 2011.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri (SP): Manole, 2013.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que Falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.  
ROETT, Riordan. (Org.). **O Brasil na Década de 70.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

SANDEL, Michael J. **Justiça: O que é fazer a coisa certa.** 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia.** São Paulo: Circulo do Livro/Best Seller, 1999.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SHAW, William H. **Teoria Marxista da História.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SCHILLING, Kurt. **História das Idéias Sociais.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2004.

SCHLESINGER, Jr. Arthur M. **The Almanac of American History.** New York: Barnes & Noble Books, 1993.

SCHWARCZ, Lilia M. STARLING, Heloisa M. **Brasil: Uma Biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEITZ, John L. **A Política do Desenvolvimento: Uma Introdução a Problemas Globais.** Rio de Janeiro: 1991.

SEN, Amartya. **A Idéia de Justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SICSÚ, João. **Arrecadação de Onde Vem? E Gastos Públicos Para Onde Vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SIMONSEN, Mario Henrique. CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Nova Economia Brasileira.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; José Olympio Editora, 1975.

- SKIDELSKY, Robert. **Keynes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- SKIDMORE, Thomas E. **Uma História do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- SORJ, Bernardo. **A Democracia Inesperada: Cidadania, Direitos Humanos e Desigualdade Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a Idéia de Sociologia Econômica**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ; São Paulo: Beca Produções, 2005.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.
- TOURAINÉ, Alain. **Um Novo Paradigma: Para Compreender o Mundo de Hoje**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2006.
- VICECONTI, Paulo E. V. NEVES, Silvério das. 10ª ed. **Introdução à Economia**. São Paulo: Frase, 2010.
- VIEIRA, List. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- VOLPE, Fábio. **Almanaque Abril 2015: Fechado em 22 de dezembro de 2014**. São Paulo: Abril, 2014.
- WAPSHOTT, Nicholas. **Keynes versus Hayek: As origens e a herança do maior duelo econômico da história**. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.
- WEBER, Max. **Os Economistas: Textos Selecionados**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- WEBER, Max. **Três Tipos de Poder e Outros Escritos**. Lisboa: Tribuna da História, 2005.
- WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- WHYNES, David K. BOWLES, Roger A. **A Teoria Econômica do Estado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.