

VOLUME 2

# POR UM BRASIL JUSTO E DEMOCRÁTICO

**O BRASIL QUE QUEREMOS**  
SUBSÍDIOS PARA UM PROJETO  
DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL



Documento elaborado por iniciativa de:

**Brasil**  
Debate

  
**CELSO FURTADO**  
Centro Internacional  
de Políticas para o Desenvolvimento  
The International CELSO FURTADO Center for Development Policies

**FÓRUM 21**  
BRASIL PARA O  
FUTURO SOCIAL



**FUNDAÇÃO**  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

LEANDRE  
**diplomatiqÜE**  
BRASIL

  
**PLATAFORMA  
POLÍTICA  
SOCIAL**  
CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO

 **redeD**

**POR UM BRASIL JUSTO E DEMOCRÁTICO**

## **O BRASIL QUE QUEREMOS**

### **SUBSÍDIOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Volume II  
Setembro 2015

Documento elaborado por iniciativa de:

Brasil Debate, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento, Fórum 21, Fundação Perseu Abramo, Plataforma Política Social, Le Monde Diplomatique Brasil e Rede Desenvolventista



## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO.....	07
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	09
<b>I. DIRETRIZES PARA UMA SOCIEDADE JUSTA .....</b>	<b>14</b>
1. DEFESA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	14
2. PRESERVAR A INCLUSÃO SOCIAL RECENTE .....	15
3. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES E AS DISCRIMINAÇÕES HISTÓRICAS .....	16
4. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES DA RENDA E DO PATRIMÔNIO .....	16
4.1. DESIGUALDADE DA RENDA DO TRABALHO	
4.2. INJUSTIÇA TRIBUTÁRIA	
4.3. DESMERCANTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	
4.4. QUESTÃO AGRÁRIA	
4.5. QUESTÃO URBANA E O DIREITO À CIDADE	
4.6. DESIGUALDADES DO MERCADO DE TRABALHO	
5. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES NA OFERTA DE SERVIÇOS E UNIVERSALIZAR A CIDADANIA SOCIAL .....	24
5.1. DÉFICIT NA OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS	
5.2. DESAFIOS DA EDUCAÇÃO	
5.3. SEGURIDADE SOCIAL E CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	
5.4. INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA	
5.5. CONSOLIDAÇÃO DO SUS PÚBLICO E UNIVERSAL	
5.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRANSFORMAR POBRES EM CIDADÃOS	
5.7. SEGURANÇA ALIMENTAR	
5.8. DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA	
5.9. MOBILIDADE URBANA	
5.10. HABITAÇÃO POPULAR	
5.11. SANEAMENTO AMBIENTAL	
5.12. TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA: NOVOS DESAFIOS À DEMOCRACIA	
5.13. REFORMAS ESTRUTURAIS PARA ASSEGURAR A CIDADANIA	

<b>II. ECONOMIA, CRESCIMENTO E IGUALDADE</b> .....	44
1. MACROECONOMIA E CRESCIMENTO .....	44
2. MACROECONOMIA E DESIGUALDADES .....	44
3. GESTÃO MACROECONÔMICA: SUPERAR O “VELHO CONSENSO” .....	45
4. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....	46
5. RECOMPOR A CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO.....	48
5.1. REDUÇÃO DA TAXA DE JUROS BÁSICOS DA ECONOMIA	
5.2. REVISÃO DA POLÍTICA DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS	
5.3. COMBATER A SONEGAÇÃO DE IMPOSTOS	
5.4. REFORMAR A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E PROMOVER A JUSTIÇA FISCAL	
6. VETORES PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO .....	54
6.1. FORTALECER O MERCADO INTERNO	
6.2. INVESTIMENTO E INFRAESTRUTURA	
6.3. RECUPERAR A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DA PETROBRAS	
6.4. REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE ENGENHARIA NACIONAL	
7. O FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS DE LONGO PRAZO PARA O CRESCIMENTO .....	62
8. O PAPEL DOS BRICS, DA UNASUL E DO MERCOSUL .....	63
9. ENFRENTAR A CRISE ESTRUTURAL DA INDÚSTRIA .....	64
10. REVERTER O PROCESSO PASSIVO DE INSERÇÃO DO PAÍS NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.....	67
11. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL .....	69
<b>III. POLÍTICA, ESTADO E DEMOCRACIA</b> .....	71
1. REFORMA POLÍTICA .....	71
2. COMBATER A CORRUPÇÃO DE FORMA ISENTA E INSTITUCIONAL.....	72
3. DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO .....	73
4. PAPEL DO ESTADO .....	73
5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E RECONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES DO ESTADO .....	74
6. DEMOCRATIZAR AS RELAÇÕES NO INTERIOR DO PACTO FEDERATIVO .....	76
REFERENCIASBIBLIOGRÁFICAS.....	77

## UM DOCUMENTO EM CONSTRUÇÃO

Construir um Brasil justo e democrático requer a produção de consensos em torno de um projeto de desenvolvimento nacional. Este documento apresenta subsídios nesse sentido e alerta que o ajuste regressivo em curso não caminha nessa direção.

Sua elaboração se deu a partir dos debates realizados em seis reuniões que contaram com a participação de mais de uma centena de especialistas (economistas, cientistas políticos, urbanistas, educadores, sanitaristas, dentre outros). Foram produzidos dezenas de artigos sobre temas diversos que serviram de base para a consolidação dos subsídios aqui apresentados.

Em razão do seu caráter colaborativo, os resultados são preliminares e incompletos, como não poderiam deixar de ser. Muitos temas relevantes não foram contemplados e outros não puderam ser aprofundados. Trata-se, portanto, de um documento em construção. O que apresentamos neste texto é uma síntese das discussões e propostas elaboradas até o momento. O objetivo foi dar o primeiro passo. Espera-se que esse esforço suscite debates, críticas e novas contribuições capazes de suprir lacunas e aperfeiçoar os subsídios apresentados.

A iniciativa é um convite para o debate amplo, plural e suprapartidário com movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, organizações da sociedade civil e personalidades do campo progressista mobilizados pela defesa da democracia, da legalidade, dos direitos sociais e civis e pela mudança imediata dos rumos da política econômica.

**Brasil Debate**

**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento**

**Fórum 21**

**Fundação Perseu Abramo**

**Le Monde Diplomatique Brasil**

**Plataforma Política Social**

**Rede Desenvolvimentista**



## APRESENTAÇÃO

O debate sobre os temas estratégicos para o desenvolvimento nacional está interdito. A ditadura do pensamento liberal impõe que o futuro do país se subordine ao restrito cumprimento das regras determinadas pelos organismos internacionais (“tripé” macroeconômico) para preservar os interesses dos detentores da riqueza financeira. Se houver consenso de que é preciso que o crescimento econômico atenda aos interesses de toda a sociedade, e não apenas do poder econômico, é fundamental que seja discutido um projeto de desenvolvimento. Para que isto ocorra num ambiente democrático é importante que a classe trabalhadora, os diversos setores populares, as classes médias progressistas, e o empresariado, tenham voz ativa, organizando a sociedade, provocando o debate e propondo programas e políticas.

O fato é que estão sendo aplicados freios a um desenvolvimento econômico mais substantivo e socialmente equilibrado, o que gera novos problemas no mercado de trabalho e repercussões negativas sobre as condições de vida de parcela expressiva da população. O chamado “ajustamento”, anunciado como algo temporário, torna-se um processo permanente, na medida em que as próprias políticas de ajuste reforçam os desequilíbrios estruturais da economia e criam novos desajustes.

Este ajuste macroeconômico que nunca se completa, que exige permanentes reformas e sacrifícios inócuos dos menos favorecidos, produz e reproduz um padrão de baixo crescimento, subordina as políticas econômica e social à lógica dos mercados financeiros globalizados, impõe a “desindustrialização” ao país e a dilapidação do Estado, sem alcançar seus objetivos iniciais anunciados de recuperar as finanças públicas.

Como reagir a este cenário? Será preciso superar a interdição do debate sobre as alternativas de desenvolvimento e trazer para o espaço público as análises e propostas que podem enfrentar a crise de uma ótica que garanta a retomada do crescimento com inclusão social e sustentabilidade ambiental. O presente documento tem o propósito de mostrar que há distintos caminhos possíveis para o futuro do país e que é um erro reafirmar que “não existem alternativas”. Elas existem e o debate a respeito precisa ser desinterdito.

O objetivo de gerar um Brasil justo e democrático requer a construção de consensos em torno de um projeto nacional de transformação. Será preciso reforçar a esfera pública e criar fóruns de debate para que os cidadãos e suas representações coletivas possam apresentar e propor suas ideias e posições.

A democracia e suas instituições serão revigoradas por mudanças nas políticas macroeconômicas que se coadunem com um novo projeto de desenvolvimento socialmente inclusivo. Neste momento coloca-se a necessidade de realizar um enorme esforço para organizar debates públicos e construir pactos em torno de propostas para sair da crise e, sobretudo, para elaborar coletivamente um projeto de transformação do país.

A quem se dirige este documento? Aos setores organizados da classe trabalhadora; às entidades, associações e movimentos sociais que se organizam para a defesa de direitos e da cidadania; às entidades de representação de todos os setores comprometidos com o processo civilizatório, a democracia, a liberdade, a igualdade e a solidariedade; aos empresários dispostos a construir um modelo de desenvolvimento que privilegie as atividades da produção, inovando e reconstruindo as bases produtivas do país em patamares avançados e sustentáveis social e ambientalmente; aos partidos e setores progressistas do Congresso nacional; por fim, ao governo e aos parlamentos, que como representantes eleitos pela sociedade civil, são parte indispensável do processo democrático.





# SUMÁRIO EXECUTIVO

## I. DIRETRIZES PARA UMA SOCIEDADE JUSTA

### 1. DEFESA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O primeiro objetivo estratégico é a defesa dos direitos de cidadania, assegurados pela Constituição de 1988. Com o crescente avanço da pauta de reformas ditadas pelas forças de mercado essas conquistas voltaram a ser ameaçadas. Economistas liberais professam que elevar o desemprego é pressuposto para trazer a inflação para o centro da meta. Outros querem retroceder as conquistas sociais da Constituição de 1988, marco do processo civilizatório nacional.

### 2. PRESERVAR A INCLUSÃO SOCIAL RECENTE

O segundo objetivo é preservar os avanços sociais recentes. É preciso ressaltar que o fator determinante dessa inclusão foi o crescimento da economia e políticas que orientam seus impactos para a geração de empregos, valorização do salário mínimo e ampliação das transferências de renda da Seguridade Social.

### 3. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES DA RENDA E DO PATRIMÔNIO

O terceiro objetivo estratégico é avançar no enfrentamento das diversas faces da histórica desigualdade social. Nos últimos anos, a desigualdade da renda do trabalho caiu de forma expressiva, mas ela ainda permanece entre as mais elevadas do mundo.

A secular concentração da riqueza agrária está intocada, e a desigualdade na propriedade do solo urbano e rural continua a enriquecer os ricos e a expulsar os pobres.

O sistema tributário não incide sobre a apropriação da renda e não taxa o patrimônio, o que aprofunda o fosso entre milionários e deserdados.

A crônica heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho persiste, mesmo após a recuperação do emprego formal dos últimos anos.

O documento analisa brevemente os seguintes temas: desigualdade da renda do trabalho; injustiça tributária; questão agrária e segurança alimentar; questão urbana; e desigualdades do mercado de trabalho.

### 4. ENFRENTAR O DÉFICIT DA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E UNIVERSALIZAR A CIDADANIA SOCIAL

O quarto objetivo estratégico é enfrentar o déficit da oferta de serviços públicos de qualidade, que combina desigualdades entre classes sociais e entre espaços territoriais.

Não se pode falar em desenvolvimento sem que a cidadania social seja assegurada para o conjunto da sociedade. A

Constituição da República consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania, mas na prática há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e seu exercício.

O documento faz breves considerações sobre as seguintes situações setoriais: educação; seguridade social e Constituição da República; inclusão previdenciária; SUS público e universal; assistência social: transformar pobres em cidadãos; segurança alimentar; desigualdades de gênero e raça; mobilidade urbana; habitação popular; saneamento ambiental; questão indígena; transição demográfica; e reformas estruturais para ampliar a cidadania social.

## **II. ECONOMIA, CRESCIMENTO E IGUALDADE**

### **1. MACROECONOMIA, CRESCIMENTO E COMBATE À DESIGUALDADE**

Com o domínio dos grandes bancos e fundos de investimento internacionais sobre a economia global, a desigualdade de renda tem aumentado continuamente na maioria das economias avançadas e nas economias emergentes, especialmente na Ásia e no Leste Europeu. A desigualdade de renda desestimula o investimento, inibe a taxa de crescimento econômico e torna o crescimento menos sustentável com o tempo.

### **2. GESTÃO MACROECONÔMICA: SUPERAR O “VELHO CONSENSO”**

O arcabouço institucional adotado pelos organismos internacionais desde os anos 1990, consubstanciado no chamado “tripé” macroeconômico, não converge para os objetivos do desenvolvimento.

Após a crise de 2008, os próprios economistas do mainstream passaram a rever esta teoria, e a tratá-la como o “velho consenso” ou consenso pré-crise. Mas aqui no Brasil o “tripé” macroeconômico tornou-se ideia fixa e qualquer visão crítica a ele é considerada herética, demonstrando que aqui os economistas ortodoxos não acompanham a evolução do cenário internacional.

### **3. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

Com base na experiência internacional, sugere-se que algumas características deste modelo macroeconômico no Brasil podem e devem ser objeto de mudanças. A revisão vem sendo implantada por diversos países antes mesma da crise internacional. É importante aprender com a experiência de diversas nações que implantaram regime de bandas fiscais, câmbio flutuante administrado, a dupla missão do Banco Central (promover a estabilidade e o bem-estar social) e versões mais flexíveis do Regime de Metas de Inflação (“a maioria dos países utiliza um prazo médio de dois anos ou mais ou um período móvel”), sendo que, nesse particular, o Brasil “é um dos poucos países que utilizam a meta anual (ano calendário) como horizonte da meta”. Diversos autores vêm apontando que a manutenção rígida deste modelo, aprofundada em 2015, não encontra paralelos no mundo.

#### **4. RECOMPOR A CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO**

É fundamental ter em mente que ajustes como o atual somente são plausíveis em um cenário de crescimento econômico e que não há ajuste fiscal possível com taxas de juros estratosféricas, que ampliam continuamente as despesas financeiras. Além disso, há espaço para se avançar na reforma tributária, na revisão dos incentivos fiscais e no combate à sonegação.

Nessa perspectiva, o documento aborda os seguintes temas: redução da taxa de juros básicos da economia; Brasil paga mais juros que países mais endividados; estrutura dos juros privados; revisão da política de isenções fiscais; combater a sonegação de impostos; reforma tributária e justiça fiscal; composição da estrutura de impostos; e diretrizes para a reforma tributária.

#### **5. VETORES PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO**

A retomada do crescimento é condição necessária para o equacionamento da questão fiscal. A expansão sustentada do mercado interno de consumo de massas é um dos vetores de expansão do crescimento. A política social também tem papel estratégico como força motriz do desenvolvimento. Com grande efeito multiplicador, os investimentos públicos são cruciais para saída de processos recessivos.

Além da retomada das obras de infraestrutura econômica e social previstas no PAC, a reativação dos investimentos também requer a recuperação da capacidade financeira da Petrobras – que tem tido papel central na estratégia econômica e industrial – e a reestruturação da engenharia nacional.

Nessa perspectiva, o documento trata, de forma sucinta, dos seguintes temas: fortalecer o mercado interno de forma sustentada; o papel estratégico do gasto social; investimentos na infraestrutura econômica e social; recuperar a capacidade de investimento da Petrobras; e reestruturação do setor de engenharia nacional.

#### **6. O FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS DE LONGO PRAZO PARA O CRESCIMENTO**

Dada a elevada taxa básica de juros, o sistema financeiro privado preserva sua rentabilidade em aplicações de curto prazo, evitando o risco maior dos projetos de investimento de longo prazo.

Para possibilitar uma efetiva articulação entre os investimentos públicos e privados de longo prazo, será necessário dar continuidade ao papel desempenhado pelo BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil como instrumentos indutores e de estímulo ao mercado de capitais.

#### **7. O PAPEL DOS BRICS, DA UNASUL E DO MERCOSUL**

Pensar em um cenário global em mutação, na construção de um mundo multipolar onde o Brasil se articula com seus pares, deveria ser a premissa fundamental para as estratégias econômicas internacionais do Brasil. Nesse sentido, podem render frutos ações que caminham na direção da consolidação do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia,

China e África do Sul), da Unasul, do Mercosul. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento, que deve começar a operar no início de 2016, abre perspectivas promissoras para o financiamento dos investimentos de longo prazo.

## **8. CRISE ESTRUTURAL DA INDÚSTRIA**

O crescimento da indústria é condição necessária para o desenvolvimento. A experiência internacional ensina que nenhum país tornou-se desenvolvido sem uma indústria forte e competitiva.

No Brasil, após um longo período de crescimento liderado pelo processo de diversificação e integração da estrutura industrial (1950/1980), observa-se a progressiva perda de dinamismo da indústria. A instituição de um padrão de crescimento sustentado requer a elevação e a alteração do padrão estrutural do investimento, transformando no médio prazo a matriz produtiva e o padrão de comércio exterior vigente. Também depende de políticas industriais e de inovação voltadas para incrementar atividades intensivas em tecnologia, bem como de ações específicas voltadas para as pequenas empresas.

## **9. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

O meio ambiente deve fazer parte de uma política integrada de equilíbrios com o desenvolvimento social, econômico e cultural. Será preciso assegurar melhor relação de forças entre os interesses econômicos imediatos e a visão sistêmica e de longo prazo de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, de modo também a responder aos desafios da mudança climática, algo que se converteu em tema decisivo da humanidade. Os sinais da degradação ambiental provocada por combinação explosiva do sistema produtivo com padrão de consumo assentados na economia de alto carbono são cada vez mais perceptíveis aos olhos humanos.

# **III. POLÍTICA, ESTADO E DEMOCRACIA**

## **1. REFORMA POLÍTICA**

O sistema representativo, monopolizado pelos partidos e capturado pelo poder econômico, não é capaz de processar as demandas e proposições, assim como os conflitos de interesse, presentes na sociedade. A crise afeta todas as instituições democráticas, em todos os níveis da Federação.

A mercantilização do voto e a ausência de partidos programáticos reforçam o controle da política pelos bancos, fundos de investimento e grandes corporações, e impõem limites ao presidencialismo de coalizão, tornando qualquer governo refém de interesses corporativos e fisiológicos. Assim, a reforma política reivindicada pela sociedade é a mais importante das reformas. O fim do financiamento empresarial de campanhas, ajustes do sistema eleitoral e o fortalecimento de mecanismos de participação direta e consulta popular são pautas que integram a construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social para o país.

## **2. COMBATE INSTITUCIONAL E IRRESTRITO À CORRUPÇÃO**

A construção de uma sociedade democrática, republicana e civilizada passa necessariamente pelo combate à corrupção e aos desvios de qualquer espécie. É preciso prosseguir no processo de fortalecimento das instituições de gestão, controle e punição, tornando o julgamento dos casos de corrupção mais céleres, sem abrir mão do fundamental direito à ampla defesa.

A autonomia das instituições de controle deve ser preservada, mas é preciso debater o alcance de seus poderes e o estabelecimento de mecanismos de controles externos de suas atividades, de forma a coibir eventuais abusos de autoridade e desvio de função. A justiça só se faz, de maneira democrática e republicana, sem perseguições ou seletividade.

## **3. DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO**

É fundamental democratizar os meios de comunicação e garantir que sejam o esteio de um debate plural sobre os problemas e soluções para o Brasil. Aprendendo com as lições de diversos países capitalistas desenvolvidos, muito longe de representar a introdução de qualquer instrumento de censura, é da mais alta importância, além de modificar a legislação vigente (impedindo os monopólios e propriedade cruzada), fortalecer canais públicos de comunicação e a mídia alternativa, seja impressa ou eletrônica.

## **4. PAPEL DO ESTADO**

Juntamente com o aprofundamento da democracia, o fortalecimento do papel do Estado é requisito para um projeto nacional de desenvolvimento. Fortalecer e modernizar os bancos públicos, empresas estatais e órgãos de planejamento e gestão é condição para que o Estado assuma este papel de indutor e coordenador das políticas de desenvolvimento.

## **5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E RECONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES DO ESTADO**

É preciso pensar a nova agenda de desenvolvimento de maneira a integrar distintas políticas que atuam no mesmo território, em uma perspectiva matricial e interdisciplinar, com objetivos de curto, médio e longo prazo. Neste sentido, será preciso recuperar o planejamento governamental, reorganizando esta importante função de Estado, capacitando-o para o enfrentamento das exigências do futuro.

## **6. DEMOCRATIZAR AS RELAÇÕES NO INTERIOR DO PACTO FEDERATIVO**

O projeto de reforma política precisa democratizar o pacto federativo e fortalecer especialmente os governos municipais. Dar-lhes mais autonomia e maiores capacidades para a gestão pública local. É preciso criar um fórum de debates específico sobre o tema, visando estabelecer responsabilidades complementares e articuladas para todos os entes federados.

## I. DIRETRIZES PARA UMA SOCIEDADE JUSTA

O objetivo de construir uma sociedade civilizada, democrática e socialmente justa deve orientar a ação coletiva e mobilizar a união dos brasileiros.

### 1. DEFESA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O primeiro objetivo estratégico é a defesa intransigente dos direitos de cidadania assegurados pela Constituição Federal de 1988, marco do processo civilizatório nacional.

Nos anos 1990, a preocupação de Celso Furtado (1992) era estabelecer um novo projeto nacional para tornar o Brasil um país economicamente desenvolvido e socialmente mais justo. As conquistas sociais da Constituição de 1988 forneceram instrumentos legais para um país menos desigual. Apesar da resistência das elites em reconhecer esses direitos e das peculiaridades das diferentes conjunturas, essas conquistas foram fundamentais para a progressiva melhoria dos indicadores sociais.

Na contramão do pensamento de Furtado, “a regra da economia de hoje é ‘o povo que se lixe’”.<sup>1</sup> De fato, paradoxalmente, os economistas liberais brasileiros defendem a adoção de medidas que aprofundam a nossa vergonhosa desigualdade social.

Alguns professam que elevar o desemprego é pressuposto para trazer a inflação para o centro da meta. “A saída é frear a economia. É demitir mesmo”<sup>2</sup>, sintetizou um deles, reprisando ensinamentos anteriores<sup>3</sup>.

Outros vão além e sentenciam que “a construção de superávit primário que consiga estabilizar a dinâmica da dívida pública” requer a mudança no “contrato social da redemocratização”<sup>4</sup>. Em suma, querem liquidar as conquistas sociais da Constituição de 1988.

Argumentam que desde 1993 os gastos “obrigatórios” têm crescido num ritmo que compromete a estabilização da dívida pública. O próprio ministro da Fazenda, em meados do ano passado, expressou este ponto de vista, assombrado com o fato de que “o número de beneficiários de programas sociais vem crescendo expressivamente”. Sua preocupação era com as “despesas obrigatórias”, que “inviabilizam a estabilidade da dívida pública”<sup>5</sup>.

O argumento não se sustenta por várias razões. A mais grave, e eticamente inaceitável, é a escolha da série de dados iniciada em 1993, permeada por fatores atípicos, que não se repetirão no futuro. Ao procederem dessa forma, eles ignoram a irrupção do represamento secular dos direitos sociais que ocorreu a partir desse ano por força de decisão do Supremo Tribunal Federal que determinou o cumprimento imediato da Constituição de 1988.

Ignoram que, pela primeira vez, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que os trabalhadores urbanos. Ignoram outros fatores atípicos como a notável “corrida às aposentadorias” nos anos que precederam a restritiva Reforma da Previdência realizada no Governo FHC (Emenda Constitucional nº 20/ 1998).

1 <http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/01/belluzzo-regra-da-economia-de-hoje-e-o-povo-que-se-lixer/>

2 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/delfim-ataca-genios-dos-juros-altos-7935616#ixzz3fbysD198>

3 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2013/05/1282673-paladinos-da-estagflacao.shtml>

4 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/07/1654703-a-situacao-se-complica.shtml>

5 Disponível em: <http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/12/CAPITULO-5.pdf>

Ignoram o início da aplicação da Lei Orgânica da Assistência Social (a partir de 1996). Ignoram os efeitos da valorização do salário mínimo, intensificada a partir de meados da década passada (sem, contudo, recuperar o poder de compra do final dos anos 1980) sobre as despesas da previdência social.

Portanto, não é eticamente aceitável tomar o padrão de gastos atípicos do período pós-1993 como base para a projeção de gastos futuros. Esse período específico reflete o atendimento das demandas sociais da democracia que foram secularmente represadas.

Por outro lado, tais guardiões da austeridade fiscal desconsideraram o espantoso ritmo de crescimento da dívida pública e dos gastos com juros, o verdadeiro desajuste fiscal brasileiro.

Ignoram que os gastos com juros (cerca de 6% do PIB em 2014, com perspectiva de alcançarem mais de 8% em 2015) são mais que o dobro do que é verificado em nações cujo endividamento é mais que o triplo que o endividamento brasileiro (como Espanha, Portugal e Grécia, por exemplo).

Ignoram o fantástico ritmo de crescimento da dívida pública. Segundo o “Relatório Mensal da Dívida Pública Federal”, em junho de 2015, o estoque total da dívida pública federal, no montante de R\$ 2,58 trilhões, teve uma elevação de 3,5% sobre o nível apurado no mês imediatamente anterior.

Ignoram que a dívida pública, após aumentar cerca de seis vezes entre 1994-2002 (valores nominais), dobrou em valores constantes entre dezembro de 2002 e junho de 2015 (de R\$ 1,31 trilhão para R\$ 2,58 trilhões)<sup>6</sup>.

Por que esses especialistas atacam a Seguridade Social (que transfere renda direta para mais de 40 milhões de famílias) e não se preocupam com o fato de que, entre 2002 e 2015, R\$ 2,5 trilhões foram transferidos apenas para o pagamento de juros da nossa dívida pública federal (que transfere valores para alguns rentistas)?

## 2. PRESERVAR A INCLUSÃO SOCIAL RECENTE

É preciso ressaltar que o núcleo dessa inclusão não reside no programa Bolsa Família. A despeito dos méritos do programa, o fator determinante foi o crescimento da economia e seus impactos na criação de empregos e elevação da renda do trabalho. Também se destacam as transferências de Renda da Seguridade Social (mais de 40 milhões de benefícios diretos) e dos programas de combate à pobreza extrema, como o Bolsa Família (mais de 13 milhões de famílias).

Mas o crescimento, embora indispensável, não é suficiente. Os ensinamentos do pensamento estruturalista latino-americano sublinham que o processo de desenvolvimento deve estar a serviço da população e, nesse sentido, as mudanças materiais devem ter por objetivo último proporcionar melhorias concretas nas condições de vida, especialmente dos menos favorecidos.

A construção desse processo requer ações sistêmicas que possam articular o perfil produtivo e ocupacional, a integração regional, a sustentabilidade socioambiental, e a satisfação das necessidades básicas da população.

O Brasil precisa construir estratégias e instituições capazes de articular crescimento econômico, integração territorial, construção de cidadania social, ciência, tecnologia e inovação e aprimoramento de capacidades humanas

<sup>6</sup> <http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEconomia%2FDivididas-duvidas-e-mais-dividas%2F7%2F34105>

emancipadoras. Só assim, poderá romper a histórica e persistente marginalização da maior parte da população brasileira dos benefícios do progresso técnico e do acesso aos serviços sociais públicos.

Os projetos de avanço tecnológico e as políticas públicas devem privilegiar soluções que impliquem alterações em sentido mais amigável e sustentável com o meio ambiente, incorporando esta dimensão socioambiental às atividades e planos da política econômica e social.

### **3. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES E AS DISCRIMINAÇÕES HISTÓRICAS**

O Brasil ocupa o 3º lugar em relação a 85 países no ranking de mortes de adolescentes, perdendo apenas para México e El Salvador. São 55 mortes a cada 100 mil jovens. Em 2013, quase a metade das mortes de adolescentes de 16 e 17 anos teve como causa o homicídio. Em média 10,3 adolescentes são assassinados por dia. Esse tipo de causa aumentou 496% em relação a 1980. O assassinato de jovens tem cor. Morrem proporcionalmente 72% mais negros que brancos. Em 2013, a taxa de homicídio de adolescentes foi de 24,2 por mil (brancos) e 66,3 por mil (negros). No Maranhão, proporcionalmente, morrem 13 negros para cada branco<sup>7</sup>.

Esta é apenas uma das diversas faces da crônica desigualdade social brasileira. Essa marca tem raízes históricas ditadas pelo longo passado escravocrata, pelo caráter específico do capitalismo tardio e pela curta e descontinuada experiência democrática.

A secular concentração da riqueza agrária está intocada, e a questão da reforma agrária segue pendente.

A apropriação desigual do uso do solo urbano continua a enriquecer os ricos e a expulsar os pobres.

O sistema tributário não incide sobre a renda e o patrimônio e aprofunda o fosso entre milionários e deserdados.

A crônica heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho persiste.

O acesso aos bens e serviços sociais continua sendo desigual entre classes sociais e regiões.

### **4. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES DA RENDA E DO PATRIMÔNIO**

#### **4.1. DESIGUALDADE DA RENDA DO TRABALHO**

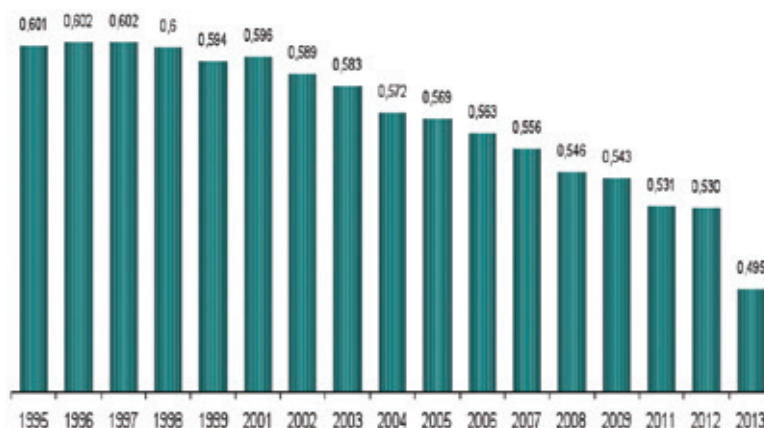
Nos últimos anos, a desigualdade da renda do trabalho caiu de forma expressiva, mas ela ainda permanece entre as mais elevadas do mundo.

O crescimento econômico experimentado nos últimos anos, associado a políticas de valorização do poder aquisitivo das maiorias, permitiu ao Brasil, em 2011, voltar a atingir seu menor nível de desigualdade de renda medido pelo índice de Gini desde 1960 (Gráfico 1).

<sup>7</sup> [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapa2015\\_SumarioExecutivo.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapa2015_SumarioExecutivo.pdf)



### GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI



Fonte: Ipeadata | Nota: 1994, 2000 e 2010 não foram publicados | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

A evolução da renda nominal domiciliar real per capita, após estagnar desde os anos de 1980, voltou a crescer a partir de meados da década passada. Entre 2004 e 2012, o crescimento anual médio da renda domiciliar real per capita mostra que todas as faixas tiveram aumento da renda. No entanto, os mais pobres tiveram ganhos relativamente maiores que os mais ricos (os 20% mais pobres tiveram aumento real médio de 10% ao ano, contra 4,5% dos 20% mais ricos).

A despeito desses avanços, o cenário de alta desigualdade não foi alterado significativamente. As assimetrias na desigualdade ainda são agudas: em 2011 a participação relativa dos 50% mais pobres na renda nacional era de apenas 16,3% (contra 12,8% em 2001). Na década passada saímos da 3ª para a 15ª pior posição global. Ainda estamos distantes de países mais igualitários, onde o Índice de Gini é inferior a 0,40.

O desafio para o futuro é pensar em reformas estruturais que coloquem o enfrentamento da desigualdade como eixo estruturante de um novo padrão de desenvolvimento.

Entre outras medidas, a viabilidade dessa opção depende do crescimento econômico, fortalecimento da indústria, enfrentamento da questão agrária, desenvolvimento urbano e regional, continuidade da política de valorização real do salário mínimo, reforma fiscal e tributária, construção de um novo federalismo e ampliação da oferta de serviços sociais básicos<sup>8</sup>.

#### 4.2. INJUSTIÇA TRIBUTÁRIA

Combater as desigualdades sociais também requer ações no sentido de enfrentar as injustiças do sistema de impostos, cujos núcleos centrais vigoram desde meados da década de 1960. Como será tratado mais adiante, ao contrário das políticas praticadas hoje em dia – que se concentram na tributação indireta, incidindo principalmente nos produtos de consumo –, os impostos sobre a renda e o patrimônio devem ter um papel muito mais estratégico, como ocorre em muitos países mais desenvolvidos.

<sup>8</sup> BARBOSA E AMORIM (2013).

Os ricos brasileiros quase não pagam impostos e a carga tributária indireta atinge proporcionalmente os mais pobres. O topo da pirâmide social, formado por 71.440 pessoas (0,3% dos declarantes), concentra 14% da renda total e 22,7% de toda riqueza declarada em bens e ativos financeiros<sup>9</sup>.

### 4.3. DESMERCANTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

É necessário ampliar a oferta pública de bens e serviços sociais para substituir o gasto privado das camadas de menor renda.

O fim do desembolso privado (planos de saúde, escolas etc.) representaria um ganho adicional de renda para as famílias (“desmercantilização” da oferta). Para isso, será necessário fortalecer as dimensões estruturantes da Seguridade Social brasileira em consonância com os valores universalistas, que possuem efeitos redistributivos mais vigorosos<sup>10</sup>.

O desafio que se coloca é garantir a permanência de uma dinâmica redistributiva cumulativa favorável à inclusão social e à construção de uma sociedade mais integrada, coesa, solidária, e que assim garanta mais liberdade e igualdade, através do acesso comum e compartilhado a bens e serviços públicos de qualidade.

### 4.4. QUESTÃO AGRÁRIA

Nos últimos anos houve avanços na melhoria das condições de vida no campo. A extrema pobreza, por exemplo, reduziu-se de 17,5% em 2004 para 9% em 2012, como reflexo das várias políticas públicas executadas no período.

Em igual período, o rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar apresentou evolução significativa, passando de R\$ 274,04 para R\$ 448,43, já considerando os efeitos da inflação, com destaque para a evolução observada na região Nordeste, onde a variação real foi de 68,3%.

Em grande medida esses progressos decorreram do Programa Bolsa Família, do Programa Brasil Sem Miséria e dos diversos programas voltados para a agricultura familiar, com destaque para o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) que financia produção com taxas subsidiadas e, além disso, fornece assistência técnica para mais de um milhão de agricultores familiares, incluindo indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

Também merecem destaque as ações do Programa Garantia-Safra – voltado para os agricultores familiares do Semiárido nordestino que sofrem perda de safra por seca ou excesso de chuvas; e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (que garante renda e contribui para o abastecimento de escolas públicas, hospitais e instituições beneficentes), desenvolvidos no âmbito do Pronaf<sup>11</sup>.

Entretanto, estes avanços relativos nas condições de vida e na organização do Estado não devem obscurecer o fato de que um programa de desenvolvimento necessita enfrentar os desafios estruturais que a questão agrária ainda apresenta nos dias atuais.

<sup>9</sup> <http://www.valor.com.br/opiniaio/4157532/jabuticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil>

<sup>10</sup> LAVINAS (2013).

<sup>11</sup> ROMAMO; CAMPOLINA; e, MENEZES (2013).

## Reforma Agrária

Questão agrária e reforma agrária são conceitos interdependentes, mas autônomos. Ambos se reportam à estrutura agrária. O primeiro problematiza a estrutura de propriedade, posse e uso da terra, historicamente identificada, por sujeitos sociais determinados. O segundo contém proposta política de reforma dessa estrutura agrária.

No Brasil no século 21, os problemas de sua estrutura agrária são graves e refletem a reiterada recusa do poder econômico de submeter o sistema agrário a uma regulação democrática<sup>12</sup>.

Por sua vez, o processo da reforma agrária – iniciado em meados do século passado e reciclado nos anos 1980 (Assembleia Nacional Constituinte), passou por fases históricas de forte negação (período militar) ou desconstrução (anos de 1990 e 2000), quando se exacerbam as tendências de mercantilização da terra, causa dos conflitos agrários e riscos sociais e ambientais contemporâneos.

A Constituição de 1988 é receptiva a uma reforma da estrutura agrária, pois assegura salvaguardas e limites para o exercício do direito privado absoluto de propriedade, posse e uso da terra. Contraditoriamente, o pacto político concertado no período pós-constituinte pelos proprietários de terra, cadeias agroindustriais, e Estado nega fortemente a função social e ambiental da propriedade e a realização da reforma da estrutura agrária.

O impasse instalado não é apenas da discrepância do regime fundiário constitucional e da norma fundiária do mercado. É a contínua e crescente instabilidade social e insustentabilidade ambiental do sistema de ‘terra mercadoria’ face às necessidades de proteção e salvaguarda das populações e dos bens da natureza.

Um projeto de desenvolvimento nacional requer o resgate do princípio da função social da propriedade fundiária, assegurado pela Constituição da República, que se compromete a proteger a sociedade da desigualdade fundiária, proteger a natureza da dilapidação, proteger os grupos étnicos e culturais para os quais a terra é essencial, proteger as próprias relações de trabalho das tendências regressivas à escravização.

A reforma agrária, emparedada por poderosos interesses de grandes proprietários rurais, precisa ser realizada. A reforma tem uma finalidade econômica e social progressista.

O êxito da reforma agrária depende da eliminação da grande propriedade territorial improdutiva e do aproveitamento das grandes parcelas de terras devolutas do Estado.

A terra deve ser parcelada em forma de propriedade familiar, em regime cooperativo, com acesso ao crédito e à técnica, a equipamentos, preços mínimos, seguro agrícola, e direcionada para alimentar uma agroindústria avançada.

Será preciso elevar a qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias; atualizar os índices que medem a atividade rural produtiva; assegurar a função social da propriedade da terra; coibir a compra de terras por estrangeiros e combater a grilagem.

A mobilização social deve ser dirigida contra o latifúndio improdutivo e os monopólios estrangeiros agropastoris.

---

12 DELGADO (2015)

### O Modelo do Agronegócio

Nos últimos anos, as políticas e ações no meio rural propiciaram um modelo dual, com o agronegócio (commodities para exportação) como componente principal e a agricultura familiar (alimentos para o mercado interno) como componente secundário.

O apoio majoritário dado ao agronegócio, associado à paralisação das políticas de reforma agrária, renovou os efeitos perversos da concentração fundiária e da expansão das monoculturas, causas estruturais da pobreza rural. Exerce pressão sobre os recursos naturais, promove a degradação ambiental, a exploração brutal do trabalho, a geração de desigualdades sociais e até o risco de vir a se conformar uma agricultura sem agricultores (a exemplo do caso argentino).

Observe-se que mais de 86% da produção está concentrada em soja e milho. Essa expansão da produção de poucas commodities é acompanhada pela baixa produção dos alimentos da dieta básica.

A produção atual de mandioca é inferior à de 1990. Estamos comprando feijão na China, importando cerca de um milhão de toneladas anuais de arroz e somos o segundo maior comprador mundial de trigo. Os próprios agricultores familiares estão migrando para a produção de commodities. Dados do Banco Central do Brasil (BCB) revelam que, entre 2003 e 2012, houve redução significativa da contratação de operação de custeio no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para alimentos básicos: os contratos para mandioca declinaram de 65 mil para 23 mil; os de arroz, de 34 mil para 9 mil; e os de feijão, de 57 mil para 11,4 mil.

O crescimento das subvenções diretas para a agricultura empresarial contrasta com a maior dependência externa no consumo de fertilizantes, insumos genéticos para a agropecuária brasileira e no segmento da agroquímica.

Com a legalização dos transgênicos, desde 2010 o Brasil assumiu a liderança no consumo de agrotóxicos em todo o mundo (19% do mercado mundial, seguido dos EUA, com 17%).

A atividade agrícola representa por volta de 24% de participação no total do PIB do Brasil. No entanto, a realidade da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) não condiz com a importância econômica adquirida pelo setor, nem com a rentabilidade auferida pelo agronegócio em nosso país.

Segundo as informações do Ministério da Fazenda, o total arrecadado pelo ITR em 2014 corresponde a pouco mais de R\$ 1 bilhão. Esse valor representa apenas e tão somente 0,1% do total das receitas arrecadadas pela Receita Federal.

A promoção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável que venha a superar as causas da pobreza, da exclusão e da desigualdade, melhore as condições de vida no campo e fortaleça o papel da agricultura familiar, necessita de conjugação de propostas e ações, com a implantação de uma efetiva reforma agrária e a adoção de medidas que regulamentem o modelo atual do agronegócio.

Os agricultores familiares, os assentados, os povos tradicionais, e toda a população pobre do campo, devem ter parte ativa nas soluções enquanto sujeitos plenos, produtivos, desse desenvolvimento.

A questão aqui, portanto, é de como conciliar, ao mesmo tempo, a preservação do meio ambiente, o incentivo à agricultura familiar e à reforma agrária, criando um cenário de compatibilidade entre os dois modelos agrícolas necessários ao desenvolvimento do país.

#### 4.5. QUESTÃO URBANA E O DIREITO À CIDADE

A urbanização brasileira se acelerou a partir de meados do século passado. A vigência da ditadura civil e militar contribuiu para o crescimento das cidades sem planejamento e regulação democrática. Desde então, as desigualdades no uso e ocupação do solo se acentuaram. Hoje, 86% da população brasileira vivem atemorizadas, em cidades segregadas, violentas, e sem infraestrutura social e urbana.

A produção e a reprodução das cidades seguem a lógica do lucro privado, da especulação imobiliária e da gentrificação. Os espaços urbanos foram segregados em condomínios fechados e favelas. O espaço público foi privatizado. Não houve investimentos suficientes na infraestrutura urbana, saneamento, transportes e moradia popular. Nem mesmo a provisão de água potável está garantida para várias e importantes regiões metropolitanas.

Nas décadas de 1980 e 1990, a contenção de investimentos em políticas sociais aprofundou a histórica desigualdade social e promoveu o desemprego e a violência, que alçaram novos patamares. Neste cenário, a proposta de reforma urbana conduzida por movimentos sociais urbanos ganhou espaço e conquistou legitimidade e reconhecimento.

A Constituição Federal define como objetivos da política de desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, tratando a política urbana na perspectiva da gestão democrática e do reconhecimento dos direitos sociais. Sua regulamentação foi instituída pelo Estatuto das Cidades, que definiu ferramentas e diretrizes para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Merece destaque o avanço gradativo na incorporação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios: Leis de Perímetro Urbano, Leis de Parcelamento do Solo e Leis de Zoneamento, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas e o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

O Projeto Moradia, elaborado em 2002, se tornou o núcleo da ação do Ministério das Cidades instituído pelo então presidente Lula. Visando à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades (2003) e a segunda (2005), ambas precedidas por conferências municipais e estaduais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferência Nacional, começou a funcionar no início de 2004. Nesse mesmo ano, o Conselho aprovou as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, dentre outros.

O paradoxo, entretanto, é que, apesar de dispor desses instrumentos assegurados pela Constituição da República, o padrão fundiário e imobiliário promotor da segregação urbana estrutural foi mantido e aprofundado. O recente crescimento econômico implicou numa piora da condição de vida urbana.

O boom imobiliário especulativo e desregulado causou o aumento do preço da moradia e dos aluguéis determinando um novo ciclo no processo de segregação. Nesse cenário, a política urbana é tomada como um conjunto de obras que frequentemente nega o Plano Diretor. O novo arcabouço legal que tem no seu centro a função social da propriedade permanece desconhecido pelo judiciário, legislativos e executivos.

Sem reforma urbana (leia-se reforma fundiária e imobiliária) não haverá desenvolvimento e sim “crescimento periférico predatório”, com reprodução da forte desigualdade social e grave deterioração ambiental. A distribuição de renda é importante, mas insuficiente: “também é preciso distribuição de cidade”, ou seja, ampliar o direito à cidade<sup>13</sup>.

---

13 MARICATO (2014).

#### 4.6. DESIGUALDADES DO MERCADO DE TRABALHO

A década passada é marcada pela reversão do processo de desestruturação do emprego e da renda iniciado ainda na década de 1980.

Nosso mercado de trabalho ainda possui traços de economias subdesenvolvidas ou periféricas, cujas causas - históricas e estruturais - são de difícil solução no curto e no médio prazos. Esse mercado apresenta: elevada heterogeneidade, presença disseminada do subemprego, excedente estrutural de mão de obra, criação de empregos de baixos salários em setores de menor valor agregado, elevada informalidade (cerca de 40% dos trabalhadores) e índices de rotatividade que apresentam trajetórias ascendentes, mesmo com crescimento econômico<sup>14</sup>.

Manter as conquistas recentes e enfrentar essas desigualdades do trabalho requer um plano mais geral, articulado com um projeto de desenvolvimento. Não custa enfatizar que crescimento econômico é pré-condição necessária. Para tanto, é preciso que o regime macroeconômico dê suporte a uma atuação governamental anticíclica. O ajuste fiscal em curso mostra-se contraproducente para o mercado de trabalho, conforme já denuncia o comportamento de diversos indicadores.

##### Fortalecer o emprego industrial

A estratégia de desenvolvimento tem de recolocar no centro de suas preocupações as políticas industrial, tecnológica e de inovação, tendo como foco o adensamento e a rearticulação das cadeias produtivas industriais, assim como a superação da heterogeneidade estrutural da economia brasileira.

A recuperação do protagonismo da indústria nacional – em um contexto de divisão internacional do trabalho moldada pela ascensão asiática na produção manufatureira e de reordenamento global das cadeias de valor –, além de dar sustentabilidade a um crescimento econômico mais vigoroso, cria oportunidades para a incorporação da força de trabalho em postos de produtividade mais elevada, e, portanto, de melhor qualidade.

A melhoria das condições de trabalho e renda depende de uma indústria forte e competitiva, com processos industriais baseados em tecnologias e inovações que gerem valor agregado. Sem a indústria, são remotas as possibilidades de desenvolvimento e da formação de uma sociedade menos desigual.

A política econômica deve mobilizar um processo de desenvolvimento industrial e produtivo para o qual concorrem, entre outros: uma política cambial que proteja a indústria tecnologicamente competitiva; a redução dos juros; a criação de mecanismos privados de financiamento de longo prazo; o apoio e estímulo ao desenvolvimento de inovações no campo da ciência e da tecnologia para agregar valor a processos produtivos.

##### Combater a Rotatividade da Mão de Obra

No ciclo recente de crescimento, viveu-se o seguinte paradoxo: forte recuperação do emprego formal e, simultaneamente, ampliação da demanda por seguro-desemprego.

Entre 2002 e 2012, o número anual de beneficiários do seguro desemprego quase dobrou, enquanto as despesas

<sup>14</sup> IBARRA (2013) e BAHIA (2015)

com o pagamento do benefício praticamente quintuplicaram. A explicação reside no descompasso entre a legislação brasileira e a estrutura social e laboral do país, marcada por forte rotatividade da mão de obra<sup>15</sup>.

Em 2013, a média da rotatividade descontada (que leva em conta apenas desligamentos por iniciativa dos empregadores) foi de 44%, sendo que apenas 6% das empresas concentraram 63% das demissões. Será preciso enfrentar a questão da rotatividade da mão de obra para proteger a relação de emprego contra a dispensa sem justa causa. Também é necessário estabelecer um custo adicional para as empresas com maiores índices de rotatividade.

### **Manutenção da Política de Valorização do Salário Mínimo**

Elevar os salários de base da economia contribui para a diminuição da desigualdade de renda, inclusive por servir de referencial para os benefícios previdenciários. O crescimento real do salário mínimo alargou o mercado interno de consumo de massas. É de extrema importância a manutenção dessa política como parte de um processo de reativação do crescimento da economia.

### **Reforma do Sistema Público de Emprego**

Será preciso conceber um novo Sistema Público de Emprego, Renda e Trabalho (SPERT) que, dentre outras medidas, articule o Programa Seguro-Desemprego com as políticas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, intermediação de mão de obra e requalificação e formação profissional.

O Sistema de Intermediação de Mão de Obra apresenta problemas que limitam a sua efetividade. O SPETR, ao considerar a heterogeneidade ocupacional, deve promover políticas de proteção social e da renda destinadas às ocupações não assalariadas, por conta própria, e autônomos, bem como atuar para eliminar a condição de assalariamento sem carteira.

Atenção especial deve ser dada às micro e pequenas empresas, bem como às cooperativas, associações, aos empreendimentos da economia solidária, que necessitam de um suporte institucional no que se refere ao crédito, apoio técnico, desenvolvimento de projetos, prospecção de mercado etc.

### **Aprimoramento do FAT**

A Constituição de 1988 criou as bases para que políticas ativas de emprego e de proteção ao trabalhador desempregado pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país.

Para financiar essas ações foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituído a partir da arrecadação das contribuições para o PIS e PASEP, cuja gestão passou a ser feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo.

O aprimoramento da institucionalidade e do financiamento do seguro-desemprego e das políticas ativas de emprego e renda requer que o BNDES priorize investimentos que garantam a proteção e geração de empregos, o incentivo à economia solidária e às micro e pequenas empresas.

<sup>15</sup> CARDOSO JR e MUSSE (2013).

Também requer o fim da Desvinculação de Recursos da União (DRU) para o FAT, como garantia de fonte perene e exclusiva para o financiamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Também será necessária a criação do modelo de repasse de recursos “fundo a fundo” para municípios e estados, em substituição ao modelo de convênios, que geram instabilidade e insegurança ao sistema.

### **Normas de proteção social ao trabalho: regulação, fiscalização e efetividade**

É papel preponderante das instituições públicas que têm a incumbência de fiscalizar a aplicação das normas de proteção social ao trabalho e de concretizá-las na decisão judicial contribuir para a construção de um mundo do trabalho estruturado nos valores da justiça e da equidade, decisivos para uma verdadeira sociedade democrática.

Nesse sentido, é urgente dotar os sistemas de fiscalização – Ministério Público do Trabalho e Sistema de Fiscalização das Delegacias Regionais do Trabalho – de estrutura compatível com a relevância de suas funções, bem como encaminhar propostas legislativas para que se ampliem progressivamente as multas pelos descumprimentos trabalhistas e para que seja efetivamente democratizado o Poder Judiciário e o acesso a ele, visando à construção de relações fundamentadas nos princípios da dignidade humana e no valor social do trabalho, aliás, estruturantes da República brasileira.

Por outro lado, se faz necessário adotar mecanismos de efetivação das normas de proteção social ao trabalho e de concretização do direito da garantia de emprego assegurado constitucionalmente pelo artigo 7º da Constituição da República, e de medidas que, dentre outras, regulamentem o fundo de execuções trabalhistas, previsto na Constituição de 1988.

### **Reforma Sindical**

Na perspectiva do desenvolvimento coloca-se a necessidade de fortalecimento das organizações coletivas dos trabalhadores como instrumento de intervenção no desequilíbrio da relação entre capital e trabalho.

## **5. ENFRENTAR AS DESIGUALDADES NA OFERTA DE SERVIÇOS E UNIVERSALIZAR A CIDADANIA SOCIAL**

Não se pode falar em desenvolvimento sem que os direitos sociais sejam assegurados para o conjunto da sociedade, incluindo os mais pobres. As políticas sociais focalizadas, não podem ser consideradas senão de um ponto de vista emergencial. A Constituição da República consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania, mas na prática há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e exercício de direitos.

Se por direitos sociais se entende a provisão de serviços e equipamentos públicos de uma maneira pública, universal, regular, de qualidade e gratuita, ainda estamos muito longe de realizar esses direitos. Educação, saúde, seguridade social, moradia, mobilidade urbana, saneamento, cultura, lazer, segurança pública, todas essas áreas têm grandes déficits sociais acumulados, assim como políticas e financiamentos absolutamente insuficientes<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> FAGNANI E FONSECA (2013 A e B).



As limitações do financiamento público são evidentes. O sistema tributário é injusto e grande parte dos recursos públicos vai para o pagamento dos juros da dívida pública. A privatização ou a concessão de bens e serviços públicos para a gestão privada é outra política que subordina a lógica dos direitos à lógica do lucro. Os cidadãos pagam por serviços, garantindo o lucro dos seus gestores, mas saem perdendo com a queda da qualidade, como é o caso da telefonia celular.

Recuperar para a gestão pública esses equipamentos e serviços é resgatar a sua dimensão pública, no sentido de que são de todos, são para todos, e, portanto, não podem ser de ninguém.

O Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas gerados pelo acelerado processo de urbanização excludente ocorrido a partir de meados do século 20.

A expressiva redução da miséria extrema não pode obscurecer a urgente tarefa de ampliar a cidadania social para esses segmentos.

### 5.1. DÉFICIT NA OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS

É um equívoco interpretar que os anseios que levaram principalmente jovens para as ruas em junho de 2013 foram superados. A ausência de respostas para as diversas demandas traz um potencial explosivo cujas consequências são de difícil previsão.

As políticas que geraram ganhos sociais constituíram legitimamente uma base de apoio político para os governos que empreenderam estas melhorias. Porém, mesmo que sejam mantidos tais ganhos, eles não foram suficientes. A desigualdade ainda é extrema. E os beneficiários desses ganhos querem mais qualidade de vida, bem-estar e acesso a direitos que ainda lhes são negados em decorrência da precariedade de muitos dos serviços públicos.

Uma agenda de transformação nacional deve necessariamente enfrentar o enorme déficit da oferta de serviços públicos de qualidade para toda a população, o que exige reorientar o gasto público social, atualmente concentrado em transferências monetárias, para a provisão pública de bens e serviços<sup>17</sup>.

A execução de uma proposta desta envergadura requer o fortalecimento dos investimentos na infraestrutura social e o enfrentamento de problemas como a mercantilização da oferta e o esvaziamento do pacto federativo.

### 5.2. DESAFIOS DA EDUCAÇÃO

O marco legal da política educacional brasileira é a Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito à educação, especialmente o direito à educação básica.

No período recente, esses direitos foram ampliados pela Lei nº 11.274/2006, que dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, e a Emenda Constitucional nº 59/2009, que estabelece como dever do Estado a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

---

<sup>17</sup> LAVINAS (2013).

Nos últimos anos, a política de expansão do acesso à educação básica concentrou-se na oferta de educação infantil, com apoio aos municípios para a construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível de ensino.

Entre 2004 e 2012, a taxa de frequência à creche da população de 0 a 3 anos passou de 13,4% para 21,2%; e, da população de 4 e 5 anos, cresceu de 61,5% para 78,1%. No ensino fundamental o acesso está próximo da universalização; no entanto, estar na escola não garante o aprendizado e a qualidade do ensino permanece como uma questão crucial.

A taxa líquida de matrícula da população de 15 a 17 anos no ensino médio cresceu, especialmente, para os estratos de menor renda (crescimento de 94,3% no 1º quintil e de 22,2% para a média brasileira). Mesmo assim, cerca da metade dos jovens de 15 a 17 anos está fora da escola.

As políticas de expansão de acesso ao ensino superior contribuíram para a elevação da taxa de frequência líquida da população de 18 a 24 anos no ensino superior (faixa etária considerada adequada para essa etapa de ensino), passando de 10,4% em 2004 para 15,1% em 2012, com crescimento mais acentuado nos estratos de renda mais baixa.

Em igual período, a média de anos de estudo na população acima de 15 anos passou de 6,8 para 7,9 anos. O maior aumento se deu entre a população em extrema pobreza, atingindo crescimento de 39,5% no período, ao passo que, para a média brasileira, o aumento foi de 15,8%<sup>18</sup>.

Apesar desses avanços, o Brasil ainda acumula desigualdades e ausências. A escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais.

A maior parte dos países desenvolvidos eliminou o analfabetismo no início do século 20, enquanto, aqui, o analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado.

Uma nação desenvolvida assegura oportunidades educacionais a todos os grupos que a compõem. O ideal seriam ínfimas taxas de analfabetismo, educação universal para a faixa etária 0-17 anos, bons resultados<sup>19</sup> em exames de conhecimento, altas taxas de escolarização de jovens adultos, média ao redor de 15 anos de estudo para a população como um todo. Mas também ausência de fortes hiatos inter-regionais, urbano-rural, entre sexos etc. O Brasil está muito longe disso, mesmo se comparado a países parecidos.

Cerca de três quartos das crianças da faixa etária 0-3 anos ainda estão fora da escola, e de modo desigual entre regiões: 68,0% no Sul contra 90,8% no Norte.

Na faixa etária 4-5 anos, a taxa de frequência, embora crescente, ainda exclui das escolas quase 20% das crianças<sup>20</sup>.

Boa parte da população em idade para cursar o Ensino Fundamental (6-14 anos) está na escola (98,4%), mas a jornada escolar média, inferior a 5 horas diárias, é insuficiente, penalizando alunos e a inserção laboral de seus pais, sobretudo as mulheres.

Também há forte desigualdade, determinada, em grande medida, por condicionantes socioeconômicos e regionais, violando preceitos de igualdade de oportunidades.

É histórica nossa dificuldade em manter adolescentes e jovens nas salas de aulas. O resultado é que somente quatro entre dez brasileiros de 25 anos ou mais concluíram o Ensino Médio, e apenas um entre seis é diplomado do Ensino Superior.

18 MPO (2012).

19 Baseado em WALTENBERG (2013)

20 PNAD (2013); e OCDE (2015).

Focando na faixa 25-34 anos, a proporção dos que não concluíram o Ensino Médio no Brasil é de 39%, em contraste com 17% na média da OCDE, 2% na Coreia, e 34% na Colômbia (OCDE, 2015).

A proporção de universitários é de 15% no Brasil, enquanto chega a 40% na OCDE, 67% na Coreia e 25% na Colômbia.

Em 2013, a taxa de frequência escolar na faixa 15-17 anos é de 84,3%, cai para 44,2% na faixa de 18-19 anos, e despenca para 23,8% na faixa 20-24 anos.

A média de anos de estudos dos brasileiros de 10 anos ou mais expandiu-se em 1,6 ano entre 2001 e 2013. Brasileiros nascidos entre 1984 e 1995 já têm, em média, dez anos de estudo. É a primeira geração de brasileiros que alcança, em média, aquilo que pode ser considerado como um patamar civilizatório mínimo (equivalente a concluir o Ensino Fundamental). De qualquer forma, em 2013 é de 7,6 a média de anos de estudos dos brasileiros – número pouco invejável. Além disso, a média esconde conhecidas iniquidades (regionais, de cor/raça, condição socioeconômica etc.).

A taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais reduziu-se em quase um terço em 12 anos. Mas se era de 12,4% em 2001 (com 7,1% no Sul e 24,3% no Nordeste), em 2013 ainda se observa a nada honrosa cifra de 8,5% (com 4,6% no Sul e 16,9% no Nordeste).

O nível de recursos públicos investidos em educação no Brasil é insuficiente sob todos os aspectos, como proporção do PIB, ou do PIB per capita, mas, sobretudo, na ótica do gasto médio por aluno. Isto explica carências quantitativas e qualitativas, com destaque para: (i) uma infraestrutura física insuficiente; (ii) salários pouco atrativos para professores; (iii) insuficiência de pessoal não docente.

As causas das desigualdades, ausências e baixa qualidade da educação são múltiplas e estão associadas a aspectos externos e internos à escola.

Num país de capitalismo tardio, igualdade de oportunidades é um mito. Fatores históricos, culturais, e socioeconômicos, são determinantes no desempenho educacional. A equalização das oportunidades depende de um projeto de desenvolvimento que promova a inclusão social e a distribuição da riqueza.

Mas a baixa qualidade do ensino também está associada a um conjunto de deficiências internas ao sistema educacional que precisam ser enfrentados pela agenda de desenvolvimento.

Os impasses da educação nacional também decorrem de omissões históricas do poder público. Educação de qualidade, universalização de acesso e redução das desigualdades de oportunidade demandam recursos elevados. O Brasil gasta pouco com educação na comparação internacional. Existe espaço fiscal para ampliar os gastos com educação, como prevê o novo Plano Nacional de Educação.

O enfrentamento desses problemas também requer o estabelecimento de novos pactos federativos e divisão de responsabilidades entre níveis governo. A Constituição de 1988 determina que a gestão do sistema educacional deva se realizar em “regime de cooperação” entre os entes federativos. Após 25 anos, essa determinação constitucional está sendo enfrentada agora pelo novo Plano Nacional de Educação.

A crescente mercantilização e privatização da educação também limitam as possibilidades de enfrentamento da questão educacional. Os conflitos entre o interesse público e o privado se fazem sentir no currículo, na organização da escola, na qualidade do ensino e na avaliação.

Para melhorar o que temos e construir o que falta será preciso melhorar a gestão dos recursos disponíveis, mas isso apenas não basta: é inevitável destinar mais recursos à educação pública, a fim de aumentar gastos com capital (melhoria da infraestrutura escolar) e com trabalho (melhor remuneração do pessoal docente e não docente).

Será preciso também revisar a estrutura de financiamento da educação, tornando-o menos dependente dos caprichos dos ciclos econômicos e fiscais – para evitar, por exemplo, as enormes dificuldades orçamentárias enfrentadas pelas universidades federais no momento atual.

São muito desiguais os recursos efetivamente desfrutados por alunos brasileiros, a depender da rede de ensino em que se matriculam (privada versus pública; ou entre redes públicas), do valor de mensalidade pago se a escola é privada, dos recursos recebidos pela escola no passado e estocados na forma de infraestrutura atual, da localização da escola (zona urbana ou rural) ou do Estado onde moram.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) proporciona equalização intraestadual da despesa por aluno, mas não interestadual, e não equaciona carências de capital. No ensino superior, é preciso reorientar a repartição de gastos entre o setor privado (com o Fundo de Financiamento Estudantil-Fies e programas semelhantes) e o público, em favor deste último.

### 5.3. SEGURIDADE SOCIAL E CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

A Seguridade Social é ao mesmo tempo o mais importante mecanismo de proteção social do país e um poderoso instrumento do desenvolvimento.

Além de transferências monetárias para as famílias, da previdência, do trabalho e da assistência social, contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social tiveram papel destacado na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, núcleo do recente ciclo de crescimento econômico.

Entre 2001 e 2012, o total de benefícios da Seguridade (que substituem a renda) passou de 24 milhões para 37 milhões, uma ampliação que ocorreu em todos os segmentos. Na Previdência Urbana, cresceu 48% (passando de 11,6 milhões para 17,2 milhões); na Previdência Rural o acréscimo foi de 38% (de 6,3 milhões para 8,7 milhões); na Assistência Social, somente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) registrou acréscimo de 83% (de 2,1 milhões para 4,1 milhões); e no Seguro-Desemprego a ampliação do número de benefícios emitidos teve incremento de 86% (de 4,1 milhões para 7,5 milhões). Cerca de dois terços dos benefícios substitutivos da renda das famílias (aproximadamente 34 milhões) correspondem ao piso do salário mínimo. A agressiva política de valorização levada a cabo na década passada elevou a renda desse contingente em mais de 70% acima da inflação desde 2003.

O formidável efeito redistributivo é ainda mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a Seguridade Social beneficiou em 2012, direta e indiretamente, mais de 100 milhões de pessoas.

Além desses benefícios existem outros ligados à Assistência Social que complementam a renda do trabalho: o Programa

Bolsa Família, que beneficiava 13,8 milhões de famílias em 2013; o Abono Salarial, pago uma vez ao ano, que alcança 13,7 milhões de trabalhadores com carteira assinada.

Esse conjunto de benefícios totalizou em 2012 R\$ 407 bilhões, o equivalente a 9,3% do PIB.

A questão de fundo diz respeito ao fato de que as elites políticas e econômicas do país sempre resistiram a aceitar essas conquistas dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980. Desde a promulgação da Carta de 1988, a Seguridade Social tem enfrentado forte oposição de setores da sociedade.

Pressionados por esses atores, desde 1989 os Poderes Executivo e Legislativo optaram por não implantar dispositivos constitucionais péticos relativos à Seguridade Social (organização, financiamento e controle social). Esse fato contribuiu para que princípios constitucionais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) fossem descumpridos.

Na perspectiva de assegurar estes direitos será preciso organizar a Seguridade Social e o Orçamento da Seguridade Social como rezam os artigos 194 e 195 da Carta de 1988. Além disso, será preciso instituir o Conselho Nacional da Seguridade Social, previsto no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal.

Uma questão específica diz respeito à Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 com a imprópria denominação de “Fundo Social de Emergência” – uma “emergência” que dura quase 20 anos. Em 2016 sua vigência vencerá novamente e, para preservar a Seguridade Social seria socialmente justo que a DRU não fosse renovada. Da mesma forma, é preciso enfrentar o debate sobre a forma como as isenções previdenciárias e fiscais têm sido contabilizadas pela área econômica, bem como seus efeitos futuros na sustentação financeira da Seguridade Social.

Também será preciso alterar a forma de contabilização das contas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que não considera a Previdência Social como parte da Seguridade Social. Desde 1989, o Ministério da Previdência Social (MPAS) não considera as demais fontes de financiamento previstas no Orçamento da Seguridade Social. O critério aparentemente inconstitucional que vem sendo adotado considera que as despesas da Previdência rural e urbana são cobertas exclusivamente pelas receitas próprias do setor. Essa forma de contabilização alimenta continuamente o mito do “déficit” da Previdência Social, que estimula as forças conservadoras a pressionar por novas rodadas de reforma<sup>21</sup>.

#### 5.4. INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

Um dos mitos liberais é que o suposto “déficit” da previdência decorre do aumento “explosivo” das despesas. Esse fator endógeno ao sistema aponta para uma única saída: novas reformas para suprimir direitos. O crescimento da economia no período recente confirmou que, ao contrário, o problema do financiamento reflete mais diretamente fatores exógenos (política econômica e mercado de trabalho) do que fatores endógenos ao sistema (despesas com benefícios e carências).

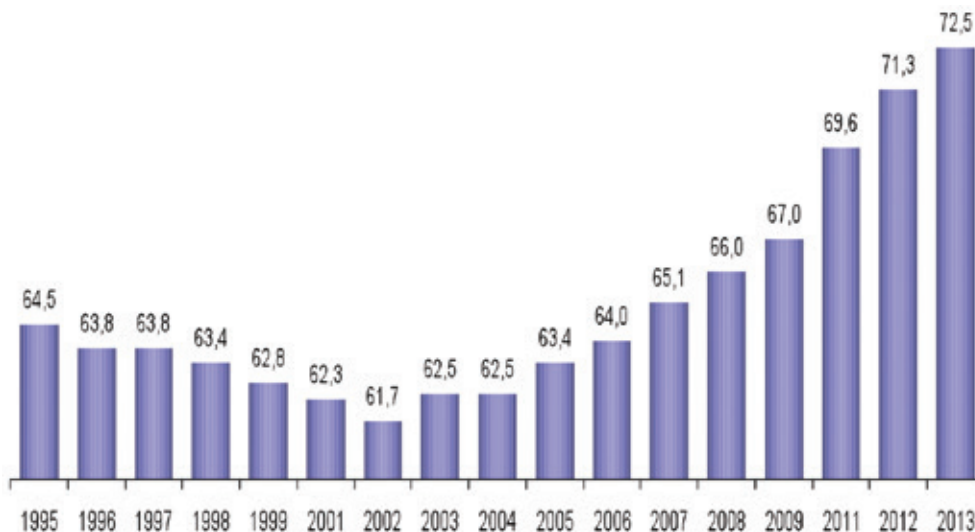
O financiamento e a proteção previdenciária são fortemente afetados pelo desempenho do mercado formal de trabalho. A expressiva melhora na criação de postos de trabalho formais nos anos 2000 reduziu a informalidade e ampliou a proteção previdenciária dos trabalhadores ocupados ou na ativa<sup>22</sup>.

21 FAGNANI E VAZ (2013).

22 COSTANZI E ANSILIERO (2013).

Na década passada, a expansão da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos reverteu quadro crítico vivido desde 1992. Em 2007 pôde-se recuperar o patamar de 12 anos antes (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE COBERTURA PREVIDENCIÁRIA - PEA ENTRE 16 E 59 ANOS (%)**



Nota: 1994, 2000 e 2010 não foram publicados | Fonte: Informes da Previdência Social, volume 26 número 10 | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

Apesar dos avanços recentes, mais de um terço dos trabalhadores brasileiros não contribuem para a Previdência Social, não estão protegidos no presente e não terão proteção na velhice.

Ampliar a proteção é outro desafio inadiável do ciclo de reformas estruturais na perspectiva do desenvolvimento

Outra questão que se coloca é a isonomia no reajuste dos benefícios. A Constituição vincula o salário mínimo ao menor benefício da Previdência e garante a preservação do poder de compra a todos os demais benefícios superiores ao salário mínimo. Mas, a regra infraconstitucional tem levado à perda sistemática de poder de compra dos que recebem acima do piso.

**5.5. CONSOLIDAÇÃO DO SUS PÚBLICO E UNIVERSAL**

No caso da saúde, a Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público e universal.

Mas, desde os anos de 1990, o Parlamento e os três entes federativos do poder Executivo não priorizam investimentos na ampliação da oferta pública de serviços, especialmente, nos sistemas de média e alta complexidade.

Diversos segmentos da população não têm acesso adequado aos serviços de saúde. O SUS surgiu como antítese da política

privatista adotada pela ditadura militar, mas a democracia brasileira não foi capaz de barrar a mercantilização do setor<sup>23</sup>.

Apesar do esforço de gestores, profissionais, movimentos e entidades comprometidas com o SUS, o intenso processo de mercantilização da assistência médica cria um vetor de tensão permanente com o ideário do sistema universal e conforma, na prática, um projeto contra-hegemônico ao SUS.

Após 25 anos da sua implantação, o SUS construiu uma importante base tecnológica e de cuidados que hoje atende a 75% da população do país em todas as suas necessidades em saúde.

O desafio é reunir esforços e construir alternativas à mentalidade conservadora e empobrecida que vê a saúde como ausência de doença e política de saúde limitada apenas à dimensão da assistência médica.

Compreender como se produz saúde é fundamental para se pensar um novo conceito de sustentabilidade para uma vida plena: aquele que incorpora aos componentes econômico, ambiental, tecnológico, institucional e político, o cuidado com a saúde e a qualidade da vida.

A “estratégia de reorientação setorial” – o Programa de Saúde da Família – avança em termos de cobertura e complexidade, mas não consegue se estruturar como única ou principal porta de entrada do sistema. Será preciso avançar na construção de uma consciência política que reafirme a ideia de que um sistema universal é o melhor caminho para a justiça social e a proteção da saúde de todos sem distinções.

Nesta perspectiva, será preciso enfrentar as diversas formas de mercantilização. O mercado de planos e seguros cresce fortemente, alimentado pela forte expansão do mercado formal de trabalho na última década e pela política de subsídios e renúncia fiscal por parte do governo.

A capacidade de regulação da Agência Nacional de Saúde (ANS) esbarra nas limitações do marco legal e nas fragilidades do modelo das agências reguladoras. Nessa linha, a proposta de Emenda à Constituição nº 451/2014, que determina que empregadores garantam aos seus empregados serviços de assistência privada à saúde, viola as conquistas constitucionais e expressa a forte representação dos setores pró-mercado no Congresso Nacional nesta legislatura.

O macro financiamento setorial continua como um dos principais desafios. Sem uma efetiva reforma fiscal e tributária, sem a revisão da questão da dívida pública, sem a efetiva implantação do imposto sobre grandes fortunas e heranças, sem a revisão da política de subsídios, que estimula o fortalecimento do mercado privado de planos e seguros, a discussão sobre o financiamento da saúde continuará a tocar apenas na superfície do problema.

A questão do trabalho médico se mantém como um dos mais complexos desafios. A possibilidade de múltiplos vínculos públicos e privados para o médico, onde a renda auferida em cada um desses espaços difere de modo importante, garantida pela Constituição Brasileira, impede o estabelecimento de vínculos institucionais mais sólidos, carreiras de horizonte mais longo, dedicação integral a determinado serviço.

A crítica a uma municipalização fragmentadora aponta para um modelo novo tendo as regiões de saúde como base do sistema, tema que será debatido este ano na Conferência Nacional de Saúde.

---

23 VIANA E OUTROS (2013).

### 5.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRANSFORMAR POBRES EM CIDADÃOS

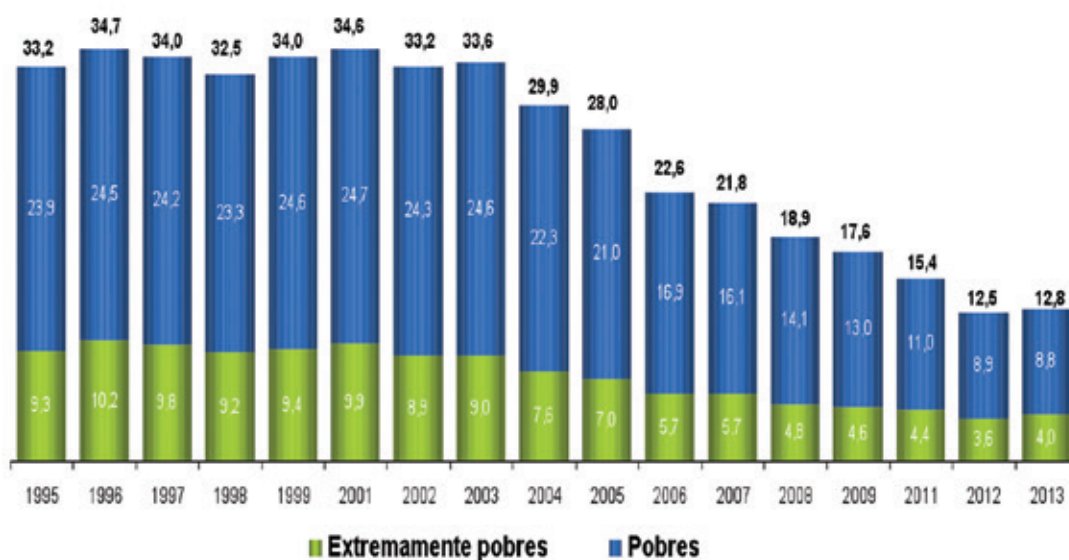
Nos últimos anos, a assistência social sofreu profunda mudança de paradigma, qualificando-se como direito de cidadania, conforme prevê a Constituição da República.

A partir de 2005, foram dados passos adicionais no processo de construção da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Naquele ano foi aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e instituído o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

No caso da Segurança Alimentar, em 2005, foi instituído o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Avançou-se na consolidação da proteção social não contributiva e estendeu-se a responsabilidade da ação estatal para manutenção de sistema público de atenção a fragilidades de ciclos de vida, ao esgarçamento do sistema de pertencimento desde a família, buscando a superação de privações.

A pobreza extrema caiu de forma expressiva a partir de 2003, sobretudo em decorrência do Programa Bolsa Família (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE POBREZA NO BRASIL**  
**Percentual da população em extrema pobreza e pobreza - Brasil, 1995-2013\***



\* Linha de Extrema Pobreza do Plano Brasil sem Miséria | Nota: 1994, 2000 e 2010 não foram publicados  
 Fonte: MDS Plano Brasil sem Miséria | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

Não obstante, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a atenção aos direitos ainda convive com enormes desafios, principalmente na ampliação da oferta de bens e serviços públicos básicos. Na perspectiva do desenvolvimento, o desafio é transformar os brasileiros pobres em indivíduos portadores de direitos universais da cidadania.



Essa oportunidade não pode ser perdida, pois o Brasil é um dos poucos países subdesenvolvidos que no contexto do neoliberalismo conseguiu preservar os núcleos dos seus sistemas públicos universais.

### 5.7. SEGURANÇA ALIMENTAR

A proposta é a promoção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável e solidário – como estabelece o programa do governo atual – que venha a superar as causas da pobreza, da exclusão e da desigualdade, melhorando as condições de vida no campo e fortalecendo o papel da agricultura familiar no crescimento da economia brasileira.

Há, porém, que se avançar, propiciando uma efetiva reforma agrária e a reversão gradual do apoio preferencial ao agronegócio, além de criar oportunidades para os agricultores familiares.

Entre as principais propostas, destacam-se:

- A promoção da agricultura familiar e dos povos tradicionais: maior crescimento proporcional de recursos do Pronaf, das compras públicas (PAA, PNAE PGMBio); fortalecer o tecido associativo; promover o cooperativismo; aperfeiçoamento de mecanismos de garantia de preços (PGPM e PGPAF); difundir inovação através do Mais Alimentos e serviços de Assistência Técnica; superar as inadequações da legislação e vigilância sanitária.
- A opção por nova matriz produtiva: reverter a atual hegemonia do padrão técnico baseado na monocultura e uso intensivo de fertilizantes químicos e agrotóxicos; fortalecer o Programa Brasil Agroecológico para ter mais alimentos limpos e saudáveis; incentivar a agricultura de baixo carbono e o uso de circuitos curtos; proteger a biodiversidade com zonas livres de transgênicos e promoção de sementes nativas.
- A democratização do acesso à terra e aos bens naturais: um amplo III Plano de Reforma Agrária, assentando as 200 mil famílias acampadas, com crédito, mercados e infraestrutura; revisão dos índices de produtividade; regularização fundiária e ambiental (Norte e Nordeste); reconhecimento dos territórios dos povos e comunidades tradicionais e dos direitos dos atingidos pelas barragens.
- A retomada do desenvolvimento territorial: articulação e gestão de políticas públicas com respeito à diversidade regional com participação social.
- Uma revolução nos serviços públicos no campo: fortalecer os programas de Educação no Campo, SUS/Mais Médicos, Luz para Todos, Água para todos (P1MC e P1+2), PAC equipamentos, Minha Casa Minha Vida Rural.
- Aperfeiçoar as políticas exitosas de produção e abastecimento, de acesso, de saúde e nutrição, assim como a institucionalidade participativa.
- O empoderamento e autonomia para as mulheres e jovens rurais: com políticas para igualdade de gênero, acesso à terra, ao ensino e à capacitação técnica, à internet e ao lazer e cultura.
- Regular o agronegócio para que a função social da propriedade seja cumprida, junto com a aplicação das leis trabalhistas, o monitoramento do Código Florestal e do Cadastro Ambiental Rural, a proteção de reservas hídricas, a redução do uso de agrotóxicos; ações antitrustes.
- Rever a tributação do setor com a atualização justa do ITR e da tributação específica sobre grandes ganhos de exportações agrícolas (soja), garantindo recursos para o fortalecimento da agricultura familiar e dos povos tradicionais.

## 5.8. DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA

A população vulnerável e discriminada em função de gênero e raça deve receber atenção especial, sendo objeto de políticas afirmativas.

Dados do IBGE revelam que, no que se refere às desigualdades no mercado de trabalho, uma característica marcante é a maior proporção de pretos ou pardos em trabalhos informais (49,6%) comparativamente à população de cor branca (36%).

Entre os 10% mais pobres da população brasileira, 23,5% são brancos e 75,6% pretos ou pardos. No 1% mais rico, 81,6% são brancos e 16,2% pretos e pardos.

No grupo de 20 a 24 anos de idade, a taxa de óbitos por agressão por 100 mil habitantes é de 30,0 para 100 mil brancos, contra 82,0 para 100 mil pretos ou pardos, uma taxa que chega a ser 2,7 vezes maior que a dos brancos, em 2010.

No caso da desigualdade de gêneros, dados da Rais demonstram que o hiato salarial entre homens e mulheres não se reduziu significativamente entre 2003 e 2013, muito embora as mulheres tenham se beneficiado da criação de novos postos de trabalho formais. É tempo de enfrentar também o sexismo no âmbito das empresas e do setor privado e público, e dispor de políticas que façam verdadeiramente a diferença.

Cortes no orçamento público penalizam em primeiro lugar as mulheres que serão novamente mobilizadas para “ajustar” na esfera doméstica os efeitos do ajuste da economia.

As medidas mais urgentes dizem respeito à oferta suficiente, e de qualidade, de serviços de creches e pré-escolas públicas, em tempo integral, que desonerem as mulheres dos cuidados com a maternidade.

Na mesma linha de raciocínio e intervenção, é indispensável instituir o tempo integral a todo ensino público para os níveis fundamental e médio. Uma medida como essa, da maior relevância, é evidentemente incompatível com os cortes orçamentários já anunciados para a educação em 2015. Tempo integral implica em construção de novos equipamentos escolares, adequados à demanda, e contratação de mais profissionais da área.

Os cortes dos gastos com saúde vão penalizar as mulheres, que são as responsáveis imediatas pelo bem-estar das famílias, crianças e idosos, e que serão atendidos de maneira ainda mais precária no âmbito do SUS.

Outro ponto indispensável é a questão dos cuidados (care) para a população idosa, tema central no pensamento feminista atual, a partir das mudanças na estrutura demográfica do país. É premente a necessidade de incluir a problemática dos cuidados dos idosos na Seguridade Social como um serviço de cobertura obrigatória.

Também se destaca o desamparo da saúde pública e suas repercussões na vida das mulheres. Os dados de mortalidade materna no Brasil mantêm-se elevados. Em 2013, muitas mulheres morreram no Brasil por complicações ao dar à luz, durante ou após a gestação ou por sua interrupção.

De acordo com o Ministério da Saúde, o Brasil tem hoje 62 casos de mortalidade materna a cada 100 mil nascimentos. A meta estabelecida até o fim de 2015 pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), da ONU, era chegar a uma taxa de 35 mortes por 100 mil nascimentos, o que não ocorreu. Isso revela a força da privatização da saúde e da sua finalidade lucrativa, que força o parto com cesáreas, de costas para o bem-estar da população. Reconhece-se hoje, inclusive, que a violência obstétrica é um dos grandes responsáveis por mortes maternas no Brasil, revelando como o sexismo pode matar ou deixar graves sequelas.

Outra razão de morte materna reside na criminalização do aborto. Uma mulher morre a cada dois dias no Brasil em decorrência de um abortamento. O Sistema Único de Saúde atende a mais de 220 mil mulheres por ano em razão de complicações oriundas de curetagens pós-aborto, sejam elas resultantes de abortos espontâneos ou inseguros.

A sociedade brasileira deve encarar com seriedade e coragem esse debate e defender a descriminalização do aborto e o direito a um aborto seguro e legal no Sistema Único de Saúde como um direito individual.

## 5.9. MOBILIDADE URBANA

Com a criação do Ministério das Cidades (2003), foi criada a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, com a finalidade de formular e implantar a política nacional, o que, de fato, somente passou a ocorrer em 2012, com a instituição da Política Nacional de Mobilidade (Lei nº 12.587). O eixo básico da legislação é assegurar o direito da população à democratização do espaço das vias públicas, incluindo calçadas e ciclovias, e priorizando o transporte coletivo. Exatamente o inverso do que é praticado.

Outro fato relevante é que, após três décadas de omissão, o governo federal voltou a investir no setor. A partir de 2011, o PAC 2 (2011-2014) passou a disponibilizar recursos para a construção, em parceria com estados e municípios, de metrô, monotrilhos, trens urbanos, VLTs, BRTs e corredores de ônibus nas principais capitais, grandes e médias cidades brasileiras<sup>24</sup>.

Os recursos do PAC disponibilizados para o setor totalizam R\$ 153 bilhões, compreendendo recursos do Orçamento Geral da União (OGU), financiamentos e contrapartidas de agentes públicos e privados para projetos que perfazem 1.169 km de sistemas de metrô e ferrovias metropolitanas, 6.252 km de sistemas estruturais de ônibus, os quais, quando implantados, criarão uma nova cultura de investimentos públicos na mobilidade.

Entretanto, a agenda de desenvolvimento deve enfrentar o fato de que a mobilidade urbana nunca contou com políticas nacionais baseadas na cooperação dos entes federativos e portadora de recursos financeiros na magnitude dos problemas que se acumularam.

A partir de 1990, em decorrência do ajuste macroeconômico e reforma liberal, caminhou-se no sentido da “estadualização” dos sistemas ferroviários federais e do incentivo às concessões dos serviços de alta capacidade para a iniciativa privada. No Rio de Janeiro a opção foi mais radical, marcada pela privatização do Metrô e dos trens, o que não é usual na experiência internacional.

Dado este cenário, os avanços recentes são insuficientes para enfrentar o crônico déficit estrutural acumulado ao longo dos últimos 60 anos na oferta de serviços. A situação é particularmente crítica nas regiões metropolitanas e cidades de grande porte que, ao contrário da experiência internacional, não dispõem de sistemas de alta capacidade.

Além da histórica omissão do Estado, o quadro atual também é fruto do crescente peso do setor automobilístico na estrutura industrial do país nos últimos 60 anos. A universalização da propriedade e do uso dos automóveis e das motocicletas como política de mobilidade do Estado resultou em congestionamentos, poluição, incremento do número de mortos e feridos no trânsito, alto custo da urbanização e a segregação das populações de baixa renda em áreas deterioradas ou distantes dos centros de emprego, lazer, cultura.

<sup>24</sup> <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>

Esse modelo criou cidades caras em razão dos espaços vazios, da concentração de prédios em áreas congestionadas, do aumento constante dos tempos de viagem e da perda de capacidade concorrencial das cidades, bem como da redução da produtividade dos trabalhadores.

O transporte público e a circulação nas calçadas entregues às regras de mercado pressupõem mais carros, mais vias públicas e mais estacionamentos – e aumento dos custos dos deslocamentos e oferta de serviços de transporte precários.

Diante da degradação dos meios de transporte coletivo nas últimas sete décadas, tem havido em inúmeras cidades brasileiras revoltas populares com depredação de veículos e ônibus urbanos assim como instalações ferroviárias.

A mais recente dessas revoltas eclodiu, generalizadamente, em junho de 2013, expondo a falência do modelo de mobilidade, vítima de histórica omissão do Estado e das facilidades de compra de veículos novos, gasolina barata e estacionamentos gratuitos ou a preços atrativos.

A implantação da mobilidade sustentável requer um Ministério das Cidades forte, com recursos e capacidade de gerir suas receitas, de capacitar e estar efetivamente presente em todo o País, assessorando os municípios na implantação e gestão de projetos voltados à integração das políticas de mobilidade com as demais políticas urbanas, concernentes à habitação, saneamento e planejamento urbano.

O Ministério das Cidades também deve liderar o processo de celebração de pactos federativos para avançar rumo a um modelo de cooperação entre distintos níveis de governo, a exemplo do implantado nos campos da saúde, assistência social e educação.

## 5.10. HABITAÇÃO POPULAR

Com a criação do Ministério das Cidades (2003), foram adotadas medidas para reorientar a política de habitação, com destaque para a criação do Sistema Nacional de Habitação, dividido nos subsistemas voltados para o mercado e para a habitação popular.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), formado com recursos fiscais do Orçamento Geral da União (OGU), foram criados para subsidiar as ações voltadas para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Outra medida relevante foi a decisão de utilizar recursos subsidiados do FGTS em programas voltados para as famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

Todavia, até 2008, na prática, a política de habitação popular continuou a ter alcance reduzido, dados os poucos recursos do OGU repassados para o FNHIS. Da mesma forma, os recursos subsidiados (FGTS) representaram parcela reduzida do total de recursos aplicados.

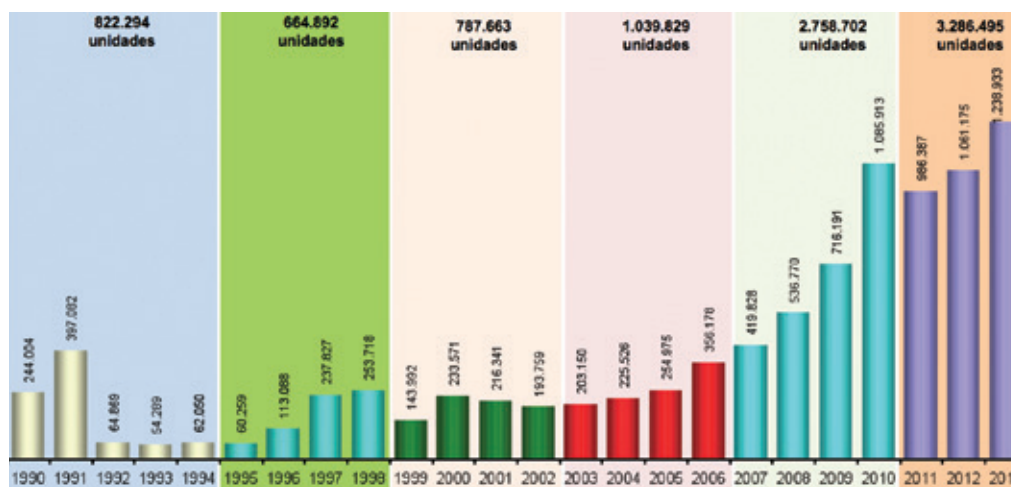
A ampliação nos gastos em habitação popular sofreu importante inflexão com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), em 2008. O mais importante, no entanto, é que, pela primeira vez, as famílias com renda inferior a três salários mínimos passaram a ser atendidas pela política habitacional.

Esses investimentos foram ampliados no âmbito do PAC 2 (2011-2014), que concluiu empreendimentos no valor de

R\$ 450 bilhões e entregou 1,87 milhão de moradias, beneficiando mais de sete milhões de pessoas. As contratações somam, ao todo, 3,7 milhões de unidades. O governo federal também pactuou ampla agenda federativa de investimentos em urbanização de assentamentos precários<sup>25</sup>.

Em relação ao passado recente, a partir de meados da década passada, houve forte ampliação do crédito habitacional (Gráfico 4).

**GRÁFICO 4 - QUANTIDADE DE UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS (CEF e Mercado)**



Fonte: Caixa Econômica Federal

Apesar dessa inflexão, é preciso considerar que o Brasil nunca contou com efetiva Política Nacional de Habitação Popular. O ponto em comum da experiência da ditadura militar e dos governos democráticos é que as sucessivas políticas se mostraram inacessíveis às famílias situadas nas classes de rendimento mensal familiar inferior ou igual a três salários mínimos (exceto a experiência recente do PMCMV).

A gravidade desta constatação é evidente se consideramos que mais de 80% das famílias brasileiras auferem rendimento mensal familiar igual ou abaixo de três salários mínimos. Note-se que mais de dois terços do déficit habitacional existente no País diz respeito às famílias situadas nessa faixa de rendimento.

Diante deste cenário, observe-se que em 2013 o déficit habitacional somava 6,2 milhões de famílias (Pnad<sup>26</sup>), onerando significativamente esta faixa de renda com o crescimento significativo dos preços dos aluguéis.

O paradoxo é que o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) não está incluído no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), e não está submetido ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ambos criados pela Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005. Há um

<sup>25</sup> <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>

<sup>26</sup> Cálculos próprios, baseados no método da Fundação João Pinheiro.

distanciamento na produção do MCMV das metas e formas planejadas pelo governo federal para fazer frente ao déficit habitacional por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Idealizado como política anticíclica (2008), o MCMV estruturou a atividade econômica do setor imobiliário, realizando em grande escala a construção de casas. Há uma limitação da expansão de modalidades “alternativas”, que poderiam ser utilizadas com maior vigor no enfrentamento do déficit habitacional.

Há uma baixa aderência da produção habitacional às necessidades locais; as soluções massificadas não atendem as diversidades urbanas, organizacionais e familiares; o atendimento aos segmentos sociais componentes do déficit habitacional não é equânime; a política habitacional não prioriza a redução do déficit habitacional.

Será preciso um novo desenho da política habitacional para atender às camadas de menor renda a partir de alternativas diversificadas de acesso à moradia: financiamento pelo SFH para famílias que requerem uma condição especial, com subsídios diretos sempre que necessário; microcrédito combinado com assistência técnica para melhorias habitacionais; apoio à regularização fundiária; locação social com preços de aluguel compatíveis com a renda disponível das famílias; serviço de habitação integrado a outros serviços sociais para famílias que não podem sequer participar de esquemas de aluguel social e necessitam de um resgate social amplo<sup>27</sup>.

Para tanto, é recomendado definir o atendimento por programas envolvendo subsídios habitacionais por critérios de renda per capita, em lugar de renda familiar, como medida de situação socioeconômica, segundo os diversos segmentos das famílias brasileiras: a) famílias sem capacidade de arcar com quaisquer despesas decorrentes do ato de morar; b) famílias com alguma renda disponível para a moradia, porém insuficiente para fazer frente a um financiamento, ainda que subsidiado; c) famílias com renda disponível positiva e suficiente para fazer face ao financiamento, desde que subsidiado; e, d) famílias com renda disponível positiva e suficiente para adquirir uma moradia em condições de mercado<sup>28</sup>.

Será preciso instituir uma ampla política de subsídio para contemplar exclusivamente as famílias que não podem acessar uma moradia nas condições de mercado, como alerta de que subsídios interferem nas curvas de oferta e demanda e podem ser facilmente capturados por incorporadores, proprietários de terra e agentes financeiros<sup>29</sup>.

O SFH deve ser reformulado para potencializar sua utilização estratégica para habitação. Já o crédito habitacional pode ser dividido em tranches baseadas nas condições de financiamento e na renda familiar, de modo a priorizar o atendimento a taxas reduzidas para famílias com renda entre R\$ 5.400,00 (limite do FGTS) e R\$ 8.640,00 (limite superior da classe C) – ajustada pela renda per capita, promovendo maior complementaridade entre o FGTS e o SBPE.

No caso do FGTS, dentre outras medidas, será preciso reduzir a remuneração do agente operador, e rever a lógica de produção de margem no Fundo, que encarece o crédito para habitação.

Também será necessário estimular políticas de locação para famílias que não conseguem se qualificar para um financiamento habitacional ou que não têm expectativa de vida suficiente para contrair um financiamento de longo prazo<sup>30</sup>.

Os Fundos de Habitação (União, Estados e Municípios) devem ser reforçados para priorizar os subsídios diretos, tanto nos esquemas de financiamento, quanto nos de locação. Parte desses recursos poderia ser aplicada no

27 BALBIM, R; KRAUSE, C; LIMA NETO, C. (2015)

28 MAGALHÃES ELOY, (2013)

29 MAGALHÃES ELOY, ROSSETTO E COSTA (2013).

30 KRAUSE, BALBIM E LIMA NETO (2013).

microcrédito habitacional, promovendo a constituição de uma rede de agentes de crédito e arranjos de base comunitária. Será preciso retomar as alternativas regionalizadas de produção previstas pelo Plano Nacional de Habitação, especialmente nos casos de municípios que sofrem forte pressão altista no preço da terra urbana.

Também será preciso construir bases de dados e indicadores que possibilitem análises mais assertivas e detalhadas sobre o mercado imobiliário (preços, vacância etc.), sobre os financiamentos contratados, e sobre as famílias atendidas, para avaliar os programas, calibrar subsídios e imprimir maior eficiência na utilização dos diversos recursos e instrumentos.

### 5.11. SANEAMENTO AMBIENTAL

Após décadas de omissão, no período recente o governo federal passou a empreender esforços no sentido de reorganizar a política de saneamento ambiental.

Nesse sentido, destaca-se a aprovação da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (2007) e a instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico (Portaria Interministerial nº 571, de 6 de dezembro de 2013), que prevê investimentos estimados em R\$ 508 bilhões nos próximos 20 anos.

Outro fato positivo é a ampliação dos investimentos federais no setor, por intermédio do PAC. A média dos recursos federais destinados ao saneamento elevou-se de R\$ 5,3 bilhões anuais no período de 2003 a 2006, para R\$ 14,1 bilhões anuais no período de 2007 a 2013 (valores atualizados para fevereiro de 2014). Em função disso, tem havido melhoria gradativa dos indicadores de saneamento básico no país<sup>31</sup>.

Entretanto, a agenda de desenvolvimento deve enfrentar o fato de que o Brasil nunca contou com políticas nacionais de saneamento ambiental compatível com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado<sup>32</sup>.

Esse cenário foi agravado a partir de 1990 quando o paradigma liberal passou a orientar os rumos da agenda do saneamento. Optou-se pela abertura do mercado para o setor privado nacional e internacional, seguindo as determinações das instituições multilaterais de fomento.

A inflexão positiva ocorrida na década passada mostra-se insuficiente para enfrentar o déficit acumulado nos últimos 60 anos. Na comparação internacional, a sétima economia do mundo amarga a 112ª posição em um levantamento feito com 200 países, aparecendo muito atrás de nações da América Latina — como Argentina, Uruguai e Chile —, de países árabes como Omã, Síria e Arábia Saudita, e até de nações africanas, como o Egito.

Outra marca da provisão dos serviços no Brasil é a da inequidade e da assimetria na distribuição dos benefícios entre as diversas regiões do país, entre as situações urbanas e rurais e entre classes sociais<sup>33</sup>. De acordo com a metodologia utilizada pelo Sistema Nacional de Informações do Saneamento (SNIS), o atendimento por água potável (rural e urbano) atinge 87% da população. Mas o atendimento em coleta de esgotos chega a somente 48% da população brasileira<sup>34</sup>.

---

31 MPO (2012).

32 FAGNANI, 2005

33 HELLER (2013).

34 Ministério das Cidades (2012)

Do total de esgoto coletado, apenas 39% recebem algum tipo de tratamento. As 81 maiores cidades do país, com mais de 300 mil habitantes, despejam, diariamente, 5,9 bilhões de litros de esgoto sem tratamento algum, contaminando solos, rios, mananciais e praias do país, com impactos diretos na saúde da população e na destruição do meio ambiente.

Nas 100 maiores cidades do Brasil, municípios tratados no Ranking do Saneamento – base SNIS 2011 (78 milhões de habitantes) apenas 20% das cidades ofereciam água tratada a 100% de sua população, e somente 38,5% dos esgotos coletados eram tratados. Somente 36% possuíam índice de coleta de esgoto superior a 80% da população, e 10% dos municípios possuíam índice de tratamento de esgoto superior a 80%<sup>35</sup>.

O país não foi ainda capaz de superar o significativo passivo ambiental acumulado, resultando num cenário de “indigência sanitária”<sup>36</sup>. Será necessário aumentar o espaço no orçamento público para os gastos em investimento, que hoje representam apenas 1,2% do PIB.

A lógica do PAC não resgata o planejamento do setor, com a indicação de prioridades de investimentos com base nas carências regionais. A obtenção de recursos depende da capacidade do município de elaborar projetos bem fundamentados, relegando para segundo plano os municípios com menores recursos gerenciais e capacidade de planejamento.

Cabe ao Ministério das Cidades montar um efetivo Sistema Nacional de Saneamento, com clara distribuição das responsabilidades institucionais e financeiras entre os três entes federativos.

Os mecanismos que deram certo na saúde podem facilmente ser copiados: o SUS exige condicionalidades para que recursos sejam transferidos aos Estados e municípios. Pensar em um pacto federativo mais amplo envolve atacar diretamente o problema de gestão e traçar responsabilidades e compromissos mútuos entre os diferentes níveis de governo de forma a facilitar e garantir a obtenção e utilização de recursos mesmo em regiões carentes. Será preciso ampliar o papel do Estado e regular a ação do setor privado.

Existem exemplos importantes do fracasso na privatização da oferta de saneamento, como foi a privatização da água em Cochabamba, em Buenos Aires, em Paris, que retomaram a gestão pública direta deste serviço alegando, no caso da prefeitura de Paris, que a prestação de um serviço público é incompatível com o objetivo de lucro da empresa privada.

No Brasil, o excedente operacional bruto (medida aproximada do lucro) das empresas que atuam no setor é maior que a média de outros países. O interesse das concessionárias para realizar esse serviço tem seguido o padrão de outros setores-chave: privatiza-se a oferta de regiões mais ricas onde a demanda é alta e o sistema é lucrativo. Enquanto isso, nas regiões mais afastadas e pobres, a oferta do serviço permanece nas mãos do Estado.

Será necessário expandir o controle e a participação cidadã, caminhando juntamente com a estruturação de um sistema nacional de informações, para que técnicos, acadêmicos, gestores e a sociedade civil em geral consigam avaliar e atuar sobre os gargalos e as carências do sistema de saneamento.

Na fiscalização das operações de parcerias público-privadas (PPP), o controle social é da mais alta importância e será um fator determinante para o grau de eficácia dos gastos públicos e do manejo do sistema de saneamento em todas as regiões.

---

35 Ranking Trata Brasil com avaliação dos serviços de saneamento nas 100 maiores cidades do País, base SNIS 2011.

36 HELLER (2013).



### 5.12. TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA: NOVOS DESAFIOS À DEMOCRACIA

Além dos “velhos problemas”, a dinâmica demográfica pressionará o Estado, a sociedade e a democracia para o enfrentamento de novos desafios.

É verdade que a transição demográfica poderá representar uma oportunidade para a educação nacional. Hoje temos 46 milhões de crianças de 0–15 anos de idade. Em 2040 teremos cerca de 20 milhões.

Por outro lado, com o envelhecimento da população, haverá aumento das despesas previdenciárias e crescente pressão para que Seguridade Social passe a prestar serviços de cuidados (care) para idosos e doentes crônicos. Com o avançar da idade, os custos dos planos privados de saúde expulsam seus usuários, que serão despejados no sistema público, pressionando o aumento dos gastos no setor.

A questão que se coloca é como enfrentar esse desafio na perspectiva progressista e democrática? Como financiar a saúde e a previdência num contexto de queda da relação entre contribuintes e beneficiários? Como capturar parcela da renda auferida pelos ganhos de produtividade do setor privado? Como se contrapor ao senso comum difundido pelas forças de mercado de que a “bomba” demográfica levará, inevitavelmente, à “catástrofe” fiscal?

Como se sabe, esse terrorismo se presta a impulsionar nova rodada de desmontagem da proteção social, na contramão do que a democracia estará exigindo.

### 5.13. REFORMAS ESTRUTURAIS PARA ASSEGURAR A CIDADANIA

A universalização da cidadania social requer um ciclo de reformas estruturais que incorpore as dimensões sociais, econômicas, políticas e ambientais na perspectiva do desenvolvimento, requer o resgate da política e da democracia, o reforço do papel do Estado, e a superação do arcabouço institucional que rege o chamado “tripé” macroeconômico<sup>37</sup>.

#### Financiamento das políticas sociais

Combater as desigualdades do acesso aos serviços sociais e universalizar a cidadania requer a realização de reforma tributária que promova a justiça fiscal. A política de desoneração de impostos que está sendo implantada desde meados da década passada, tem limitado as bases de financiamento da proteção social.

É preciso restabelecer os mecanismos de financiamento que foram assegurados pela Constituição da República, mas desfigurados pela área econômica desde a década de 1990. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a captura de recursos do Orçamento da Seguridade Social são exemplos destes desvios.

#### Fortalecer o Pacto Federativo

A Constituição de 1988 fortaleceu as bases federativas no país. Não obstante, esse pacto federativo foi desestruturado nos anos 1990. A União agiu prontamente para reforçar as suas receitas. O endividamento de Estados e municípios cresceu em decorrência das altas taxas de juros praticadas (mais de 40% ao ano em alguns períodos), ao mesmo

37 FAGNANI (2014)

tempo em que esses entes passaram a assumir novas responsabilidades no campo social.

Recursos constitucionalmente assegurados foram capturados pelo Fundo Social de Emergência (atual DRU), instituído em 1993 para cumprir as exigências do ajuste fiscal para a estabilização.

No final da década de 1990, a União criou mecanismos para exercer um controle hierárquico sobre as finanças públicas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que reduziu a autonomia dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que esses governos foram compulsoriamente envolvidos nos esforços da política de austeridade fiscal.

O resultado de todo esse processo tem sido o de uma progressiva desconstrução federativa no país, com o enfraquecimento financeiro, fiscal e institucional do nível intermediário de governo e a maior submissão e dependência dos municípios à União. Estes não contam com autonomia para conduzir as políticas pelas quais passaram a ser responsáveis, acirrando os conflitos federativos.

Esse fato limita a gestão pública eficiente dos serviços sociais que, de forma correta, passaram a ser administrados pelos municípios em cooperação com os demais entes federativos. Sem uma adequada solução deste conflito, que exige uma reforma mais profunda do modelo federativo, dificilmente se avançará nas mudanças necessárias para resgatar o sistema tributário como um instrumento efetivo de política econômica e social.

### **Retomar a gestão pública da oferta de serviços**

A superação das desigualdades do acesso aos bens e serviços sociais também requer o enfrentamento dos processos de mercantilização que foram difundidas a partir de 1990 pelos três níveis de governo para diversos setores, com destaque para a saúde, o saneamento, o transporte público, a assistência social, a previdência e o ensino superior.

A defesa realizada por muitos economistas de que o ajuste fiscal em curso avance também sobre os gastos vinculados não pode ser compreendida sem que se perceba o imenso mercado que representam os serviços supramencionados. Por isso, todo tipo de iniciativa que caminhe na direção da mercantilização desses serviços deve ser veementemente combatida.

### **Reforma da gestão pública**

Assegurar serviços públicos de qualidade a todos os brasileiros também requer o fortalecimento da gestão estatal, enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada, que criam duplicidades, fragmentação e dificuldades para assegurar um padrão de eficiência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao restringir a contratação de pessoal, incentiva a difusão de organizações sociais, ONGs, OSCIPS e cooperativas. Essas organizações sociais (criadas em 1997) acabam sendo utilizadas com a finalidade de se “burlar” a Lei de Responsabilidade Fiscal (promulgada em 2000), pois os gastos dessas instituições são contabilizados como “serviços de terceiros” e não como “despesas de pessoal”, uma típica “pedalada” fiscal que vem sendo praticada inclusive por governadores e prefeitos há quase duas décadas.

É crucial desfazer as associações quase espontâneas entre reforma do estado, choque de gestão e redução de gastos, que guiam parte das forças de oposição. A ênfase deve ser deslocada para a promoção dos mecanismos que façam efetivamente as políticas públicas chegarem à população, assim como a superação dos constrangimentos que

impedem ou dificultam a ação do Estado. Esta é a ênfase progressista que necessitamos no debate da reforma do Estado, baseada na ideia de que necessitamos de uma máquina pública dotada da capacidade cada vez maior de fazer e de entregar bens e serviços à população.

## II. ECONOMIA, CRESCIMENTO E IGUALDADE

A criação de uma sociedade mais igualitária requer que a gestão macroeconômica crie um ambiente favorável para o objetivo de longo prazo de reduzir continuamente a desigualdade.

### 1. MACROECONOMIA E CRESCIMENTO

Entre 1947 e 1980, o PIB do país cresceu num ritmo médio anual de 7,1%. Entretanto, entre 1980 e 2005 cresceu em média somente 2,1%. Diante do crescimento demográfico de 1,4% ao ano, isso significou um aumento da renda per capita de apenas 0,7% ao ano. Neste ritmo, o país somente alcançaria a renda per capita atual do Chile, por exemplo, depois de 75 anos.

O crescimento econômico dos últimos anos mitigou, mas não alterou, esse quadro estrutural. Desde a década de 1980, o aumento da renda per capita brasileira tem sido insignificante. Esses números revelam a gravidade da situação de um país ainda pouco desenvolvido que passou por mais de um quarto de século sem aumentar significativamente sua renda per capita.

O progresso material é vital para a melhoria generalizada das condições de vida da população. O crescimento continuado da produção e da renda é condição necessária para a estruturação do mundo do trabalho e ampliação do bem-estar social.

Assim como no passado, as decisões tomadas hoje irão repercutir no futuro, abrindo ou fechando possibilidades de superação do subdesenvolvimento.

### 2. MACROECONOMIA E DESIGUALDADES

Com a globalização financeira, nas últimas décadas, a desigualdade de renda tem aumentado continuamente na maioria das economias avançadas e nas principais economias de mercados emergentes, especialmente na Ásia e no Leste Europeu.

Estudo realizado pela Oxfam revela que os recursos acumulados pelo o 1% mais rico do planeta subiram de 44% do total de recursos mundiais, em 2009, para 48%, em 2014. Em 2016, esse patamar pode superar 50% se o ritmo atual de crescimento for mantido.

O hiato entre ricos e pobres é ainda maior em termos de riqueza. A organização estima que, em 2016, a riqueza combinada do 1% mais rico do mundo será maior que a dos restantes 99% das pessoas. “A escala da desigualdade global é chocante”, disse a diretora executiva da Oxfam Internacional<sup>38</sup>. “Nós realmente queremos viver em um mundo no qual o 1% tem mais do que nós todos juntos?”, questionou a dirigente, para quem, “tanto nos países ricos quanto nos pobres, essa desigualdade alimenta o conflito, corroendo as democracias e prejudicando o próprio crescimento”. Para ela, “se não controlada, a desigualdade econômica vai fazer regredir a luta contra a pobreza e ameaçará a estabilidade global”<sup>39</sup>.

38 [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150119\\_riquezas\\_mundo\\_1k](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150119_riquezas_mundo_1k)

39 <http://www.cartacapital.com.br/economia/oxfam-em-2016-1-mais-ricos-terao-mais-dinheiro-que-resto-do-mundo-8807.html>

Recentemente, os alertas sobre a “explosão da desigualdade” passaram a influenciar até mesmo organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em junho de 2015, Christine Lagarde, diretora-geral do FMI, afirmou que “reduzir a desigualdade excessiva (...) não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico”. Segundo ela: “o excesso de atividade financeira pode distorcer a distribuição de renda, erodir o processo político e comprometer a estabilidade e o crescimento econômico.”

Políticas que elevem a renda dos pobres e da classe média são essenciais para gerar crescimento inclusivo e sustentado. Em outras palavras, “para ter crescimento mais duradouro, será necessário gerar crescimento mais equitativo”<sup>40</sup>. Até para especialistas ortodoxos a desigualdade excessiva de renda desestimula o investimento, inibe a taxa de crescimento econômico e torna o crescimento menos sustentável com o tempo<sup>41</sup>.

### 3. GESTÃO MACROECONÔMICA: SUPERAR O “VELHO CONSENSO”

A criação de uma sociedade mais igualitária requer que a gestão macroeconômica crie um ambiente favorável para o objetivo de longo prazo de reduzir continuamente a desigualdade.

Não obstante, o arcabouço institucional adotado pelos organismos internacionais desde os anos 1990, consubstanciado no chamado tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e regime de metas de inflação), vai na contramão desse propósito e tem por objetivo maior preservar a riqueza financeira.

As análises recentes das agências multilaterais acerca da conjuntura econômica mundial revelam a perspectiva de que o baixo crescimento será a tendência dos próximos anos. Expressões como “estagnação secular” e “nova mediocridade” passaram a ser utilizadas por esses órgãos para sinalizar os riscos associados ao baixo potencial de crescimento da economia global.

Posicionamento recente do FMI<sup>42</sup> reconhece os erros das políticas de “austeridade” receitas para enfrentar a crise da Europa<sup>43</sup>. Após a crise de 2008, esse “estado da arte” da teoria monetária entre os economistas do mainstream passou a ser revisto. A própria ortodoxia internacional já o trata como o “velho consenso”.

A revisão vem sendo implantada por diversos países antes mesmo da crise internacional.

Diversas nações implantaram regime de bandas fiscais, câmbio flutuante administrado; a dupla missão do Banco Central (promover a estabilidade e o bem-estar social) e versões mais flexíveis do regime de metas de inflação (“a maioria dos países utiliza um prazo médio de dois anos ou mais ou um período móvel”), sendo que, nesse particular, o Brasil “é um dos poucos países que utilizam a meta anual (ano calendário) como horizonte da meta”<sup>44</sup>.

40 <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf>

41 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>; <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42986.0>

42 IMF (2014 a) Legacies, Clouds, Uncertainties, World Economic Outlook, October 2014 Washington D.C.: International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org>.

43 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1555117](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1555117)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/blanchard.htm>

44 PAULA E SARAIVA (2015).

#### 4. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

No Brasil, a gestão do tripé macroeconômico tornou-se ideia fixa desde que foi introduzida pelo então presidente FHC (1999) e mantida nos governos sob a hegemonia do PT, com breves períodos de relativo afastamento. Qualquer visão que se oponha à adoção do regime de metas de inflação é considerada herética.

A recente alteração do pensamento econômico e financeiro dominante, fazendo autocrítica daquilo que se pregou durante quase três décadas, não encontrou guarida por aqui. Como diz o economista Luiz Gonzaga Belluzzo, “antigamente, as notícias chegavam ao Brasil por navio, hoje parecem vir em carro de boi”<sup>45</sup>.

A promoção de mudanças estruturais que passem pelo questionamento dos dogmas vigentes no país é de difícil encaminhamento, pois trafega no contrafluxo da ideologia dominante e da correlação de forças favorável ao poder econômico. Não obstante, algumas características ligadas à institucionalidade desses regimes no Brasil podem e devem ser objeto de mudanças, seguindo-se as experiências internacionais.

##### Alterar o regime de metas de inflação

Começando pelo regime de metas de inflação (RMI), três problemas fundamentais devem ser atacados:

O primeiro é o uso da meta para o ano-calendário, que muitas vezes exige o aperto desproporcional da política monetária em resposta a choques reconhecidamente temporários de custos e de oferta, na tentativa de levar a inflação para a meta nos meses até o final do ano. Em outros países, a meta considerada é a da inflação em 24 meses ou uma meta de longo prazo, o que dá mais margem à política monetária para responder apenas às elevações permanentes na taxa de inflação.

O segundo problema é o uso de um índice amplo de preços, em vez do chamado “núcleo” da inflação, para a formação da meta. A adoção de um índice mais restrito, que exclua os preços fora do controle das autoridades monetárias, também evitaria reações equivocadas da política monetária, além de ajudar a manter o foco em outros objetivos – sociais e econômicos – ligados à gestão desses preços.

A terceira questão diz respeito ao mandato do Banco Central, exclusivamente centrado no combate a inflação e sem preocupações com o nível de atividade e emprego. Na comparação internacional, este mandato único do Banco Central está longe de ser regra, com vários países coadunando mandatos duplos e múltiplos para o banco central, permitindo também a utilização de outros instrumentos de política monetária para a obtenção simultânea destes objetivos.

Por fim, a flexibilização do RMI também passa pelo entendimento do complexo fenômeno inflacionário brasileiro. Parece evidente que a inflação no Brasil tem características próprias, derivadas da estrutura produtiva dominada por insumos importados, o elevado grau de oligopolização de alguns setores, e a dominância dos interesses do sistema financeiro, como pode se observar nos reajustes de preços administrados, aluguéis e principalmente na remuneração dos títulos públicos.

Além disso, a instabilidade dos preços de alimentos básicos deve ser combatida com o fortalecimento da pequena agricultura familiar e cooperativada, responsável pelo abastecimento da maior parte dos produtos alimentícios na mesa do brasileiro.

<sup>45</sup> <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Belluzzo-a-politica-economica-do-periodo-de-construcao-da-criese-sera-abandonada-/7/32223>

Combater essa inflação de múltipla origem exige a adoção de políticas e instrumentos econômicos mais refinados e sofisticados que a simples manipulação da taxa básica de juros da economia.

### **Alterar o regime cambial**

Sobre o regime cambial – que na prática já é de flutuação “suja” ou administrada –, os principais desafios têm sido o de reduzir tanto a volatilidade quanto a tendência à apreciação da taxa de câmbio durante os ciclos de valorização das commodities.

Para tanto, a imposição de controles de capital na forma de IOF sobre algumas operações foi muito bem-vinda, mas deve ser complementada por medidas de regulação prudencial no mercado de derivativos de câmbio, cujas pressões especulativas são transmitidas para a taxa corrente.

O uso dos swaps cambiais, embora tenha se mostrado eficaz na redução da volatilidade da taxa de câmbio, tem custo fiscal muito elevado, pois a taxa de juros que remunera as reservas é muito mais baixa do que aquela que remunera os títulos públicos federais.

A mudança do patamar da taxa cambial é essencial se quisermos manter o mercado interno como motor do desenvolvimento. Porém, isso deve ser feito de forma progressiva, o que também é necessário para defendermos o nível de renda real no mercado interno contra efeitos inflacionários.

É preciso buscar uma taxa de câmbio competitiva que permita praticar uma política industrial horizontal, capaz de diminuir os custos de produção, de incentivar os investimentos produtivos e de criar uma dinâmica de altos volumes de comércio exterior.

### **Alterar o regime fiscal**

Um bom regime fiscal não só deve manter a credibilidade e a transparência, mas também deve reservar alguma flexibilidade para a realização de políticas anticíclicas e o espaço para a expansão dos investimentos públicos.

A adoção de uma meta rígida de superávit primário gera problemas nos três âmbitos já que, ao não levar em consideração a flutuação das receitas em resposta ao ciclo econômico, acaba estimulando o uso de manobras fiscais ou o corte de investimentos públicos e de outros gastos discricionários importantes.

Uma alternativa seria:

(1) substituir a medida “cheia” de resultado primário por uma medida estrutural, que exclui as variações da receita que são fruto das flutuações no nível de atividade econômica (e nos preços de petróleo), como é feito em muitos países (exemplos na Europa, Chile);

(2) retirar os investimentos em infraestrutura e outros investimentos rentáveis da meta, como realizado no Reino Unido e inicialmente previsto no Programa Piloto de Investimentos (PPI);

(3) adotar uma banda em torno do centro da meta, cujos limites superior e inferior levem em consideração a dinâmica de médio prazo da dívida pública, mas que preserve o espaço para a ação anticíclica.

(4) incluir uma “cláusula de escape” para lidar com situações extraordinárias, por exemplo, um ano de crise internacional muito aguda.

## 5. RECOMPOR A CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

A recomposição da capacidade de financiamento do Estado é uma alternativa para o ajuste fiscal. Há enorme campo para se avançar na revisão dos incentivos fiscais, combate à sonegação e reforma tributária. Da mesma forma, não há ajuste fiscal possível com elevação da taxa de juros básicos da economia, que amplia continuamente o endividamento e o gasto com juros. Também é fundamental ter em mente que o ajuste fiscal só é plausível em um cenário de crescimento econômico, sendo este o desajuste central da economia a ser corrigido.

### 5.1. REDUÇÃO DA TAXA DE JUROS BÁSICOS DA ECONOMIA

A recomposição da capacidade financeira do Estado exige a redução da taxa de juros básicos da economia. Não há ajuste fiscal possível com a manutenção da Selic em níveis estratosféricos, sem paralelos na experiência internacional.

No Brasil criou-se a cultura da elevação das taxas básicas de juros como espécie de panaceia para a estabilização dos preços, sejam suas causas associadas ou não à demanda.

A taxa básica (Selic) serve de referência para a formação de todas as taxas de juros que incidem sobre os títulos da dívida pública. Isso faz com que os passivos do setor público brasileiro paguem remunerações muito elevadas. Ao mesmo tempo, os ativos do setor público (principalmente as reservas internacionais e os créditos junto ao BNDES) são remunerados a taxas mais baixas e próximas das que vigoram no mercado internacional.

É justamente este descasamento na rentabilidade dos ativos e dos passivos públicos que faz com que nossa conta de juros (líquidos) seja tão elevada, exigindo grandes superávits primários, necessários para evitar a deterioração do resultado nominal.

É importante salientar que a necessidade de obtenção de superávit primário no Brasil (um dos poucos países no mundo a persegui-lo em um nível tão elevado) é decorrência evidente das taxas de juros fora do lugar, e não o contrário.

#### **Brasil paga mais juros que países mais endividados**

A economia brasileira tem um custo de financiamento da dívida pública da ordem de 6% do PIB (2014) – que pode superar 8% ou mais em 2015 –, o que implica uma transferência bilionária de recursos da sociedade para os credores da dívida pública, restringindo o financiamento de ações voltadas para a superação do subdesenvolvimento nacional.

A aberração fica clara quando se compara o Brasil, com dívida pública líquida de 35% do PIB e com o custo de financiamento de 6% do PIB, com países cujas dívidas líquidas são proporcionalmente equivalentes e que têm um custo de financiamento de cerca da metade, ou ainda menos, do brasileiro: Polônia, com 2,5%; Holanda, 1,5%; e Canadá, 0,5% do PIB.



Mesmo nos países cuja dívida líquida é imensamente superior à brasileira, como Espanha, que deve 75% do PIB; Portugal, 120%; e Grécia, 160%; o custo de financiamento é, respectivamente 2,5%, 4,0% e 4,5% do PIB<sup>46</sup>.

A elevada conta de juros nos leva a transferir recursos exorbitantes para rentistas, em geral instituições como os bancos, cujo lucro, em 2014, numa economia estagnada, aumentou entre 25% e 30%.

Não existem razões técnicas objetivas para que as taxas de juros no Brasil sejam tal obscenidade em relação ao resto do mundo. Os conflitos redistributivos que cortam a sociedade brasileira vão em breve escancarar a alternativa: ou se reduz substancialmente a conta de juros, ou será necessário reprimir as pressões democráticas que querem avançar na redução das desigualdades.

### **Estrutura dos juros privados**

Os crediários no Brasil cobram acima de 100% de juros ao ano (ante 13% na Europa); os cartões de crédito cobram 295% (16% nos EUA); crédito para pessoa física nos bancos atinge mais de 100% ao ano (abaixo de 10% na Europa); o crédito para pessoas jurídicas é mais de quatro vezes o que se cobra no resto do mundo.

As famílias brasileiras que dedicavam 19,5% da sua renda para pagar dívidas em 2005 passaram a dedicar 46,5% em 2015. Não há demanda interna que possa se expandir desta forma. Há empresas que gastam mais com juros do que com a folha de pagamento. Se não recuperarmos o controle sobre o uso dos recursos, não haverá recursos para outras decisões estratégicas em termos dos rumos do nosso desenvolvimento<sup>47</sup>.

### **Como reduzir os juros no Brasil?**

A redução da taxa de juros não é um processo decorrente apenas da vontade política do governante. A taxa de juros depende de diversos e complexos fatores, assim como da construção de um consenso acerca da rentabilidade média e mínima do capital investido no Brasil.

O que aqui se propõe não é um rebaixamento “por decreto” da taxa de juros, fato pouco afeito a uma economia capitalista com mercados financeiros complexos como os nossos.

É necessária a construção de um novo pacto na sociedade acerca de formas alternativas de combate à inflação (que libere a política monetária do fardo único de rebaixar o nível de preços), de mecanismos de controle do crédito e do câmbio, que não onerem a política monetária.

A construção deste novo pacto passa por negociações políticas complexas, mas deve ter como ponto de partida uma visão organizada e bem fundamentada do governo acerca do projeto de desenvolvimento que está sendo proposto para o país, assim como do papel da política monetária dentro deste processo.

O convencimento dos agentes do mercado acerca da factibilidade de uma redução sustentada dos juros só ocorrerá caso o governo seja bem sucedido em criar estes mecanismos alternativos de gestão macroeconômica, que liberem a política monetária de suas amarras e particularidades atuais.

<sup>46</sup> LACERDA (2015).

<sup>47</sup> Consultar: <http://dowbor.org/2015/07/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-31p-junho-2015-texto-provisorio-em-construcao-ampliacao-do-artigo-sobre-o-sistema-financeiro-julho-2015-31p.html/>

## 5.2. REVISÃO DA POLÍTICA DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

O elevado nível de renúncias tributárias – que comprometem quase 25% arrecadação tributária federal – deve ser motivo de criteriosa avaliação. Destacam-se, especialmente, aquelas concedidas em determinadas conjunturas que não mais se justificam; ou as que se tornaram desnecessárias por terem atingido os objetivos para os quais foram criadas.

A extinção da prática secular no Brasil de se transformar em direito adquirido incentivos que deveriam ser temporários é uma exigência para que se fechem canais que esterilizam recursos públicos em benefício de alguns setores, sem retorno para a sociedade.

Deve haver esforços no sentido da revisão dos chamados “gastos tributários”, um conjunto de isenções fiscais para pessoas físicas e setores econômicos específicos, cristalizados nas últimas décadas e ampliados no período recente.

Entre 2010 e 2014, em valores constantes, essas renúncias fiscais saltaram de R\$ 184 bilhões para R\$ 263 bilhões (de 3,6% para 4,7% do PIB)<sup>48</sup>.

## 5.3. COMBATER A SONEGAÇÃO DE IMPOSTOS

A última apuração do Grupo Tax Justice Network, com dados do Banco Mundial, revelou que o Brasil é vice-campeão em sonegação de impostos (13,4% do PIB). Perdemos apenas para a Rússia (14,2% do PIB).

Em valor, a evasão fiscal no Brasil em 2011 foi de US\$ 280 bilhões, só atrás dos EUA, de US\$ 337 bilhões. Mas o valor da sonegação norte-americana corresponde a somente 2,3% de seu PIB<sup>49</sup>. Para o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz), em 2013 a sonegação de impostos no Brasil superou R\$ 415 bilhões (cerca de 10% do PIB).

Além disso, a soma dos tributos devidos pelos brasileiros, constantes na Dívida Ativa da União, ultrapassa R\$ 1,3 trilhão, quase um terço do PIB. “Eles são sonegados pelos muito ricos e por pessoas jurídicas (empresas, indústrias), com mecanismos sofisticados de lavagem de dinheiro e de caixa dois”, afirmou o presidente do Sinprofaz.

O combate à sonegação exige, dentre outras medidas, leis mais duras e o reforço da capacidade de fiscalização da Procuradoria da Fazenda. “Há menos de um servidor de apoio para cada procurador. Os juízes, por exemplo, têm de 15 a 20 servidores de apoio. Nós temos 6,8 milhões de processos para cobrar e quase nenhum auxílio”.

Para completar, a sonegação de impostos prescreve em cinco anos, o que aprofunda o favorecimento dos sonegadores e sonegadas. “É muito fácil se livrar com todas essas condições”, denuncia o representante do Sinprofaz<sup>50</sup>.

## 5.4. REFORMAR A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E PROMOVER A JUSTIÇA FISCAL

O Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo. O topo da pirâmide social é formado por 71.440 pessoas com renda mensal superior a 160 salários mínimos, totalizando rendimentos de R\$ 298 bilhões e patrimônio de R\$ 1,2 trilhão em 2013<sup>51</sup>.

48 SALVADOR (2015)

49 <http://www.valor.com.br/brasil/3333552/no-mundo-brasil-so-perde-para-russia-em-sonegacao-fiscal-diz-estudo>.

50 <http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2014/03/impostos-sonegados-no-brasil-superam-orcamentos-de-educacao-assistencia-social-e-saude-6967.html>

51 <http://www.valor.com.br/opiniaio/4157532/jabuticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil>

Essa minúscula elite (0,3% dos declarantes ou 0,05% da população economicamente ativa) concentra 14% da renda total e 22,7% de toda a riqueza declarada em bens e ativos financeiros. Esses extremamente ricos apresentam elevadíssima proporção de rendimentos isentos de imposto de renda.

Da renda desse estrato, apenas 34,2% são tributados (incluindo aqueles rendimentos tributados exclusivamente na fonte) e os outros dois terços são isentos de impostos pela nossa legislação.

O topo da pirâmide social paga, proporcionalmente, menos imposto que os estratos intermediários (a classe média alta assalariada paga mais impostos que os muito ricos). Essa distorção se deve, principalmente, à isenção de lucros e dividendos pagos aos sócios e acionistas de empresas.

Entre os 34 países da OCDE, apenas três isentavam os dividendos até 2010. México retomou a taxação em 2014 e a Eslováquia, em 2011, por meio de uma contribuição social. Restou somente a Estônia, que, assim como o Brasil, isenta totalmente os dividendos.

Em média, a tributação total do lucro (integrando pessoa jurídica e pessoa física) chega a 43% nos países da OCDE (sendo 64% na França, 48% na Alemanha e 57% nos Estados Unidos). No Brasil, essa taxa cai abaixo de 30%. Em resumo, o Brasil possui uma carga tributária equivalente à média dos países da OCDE, por volta de 35% do PIB, mas tributa muito pouco a renda, principalmente dos mais ricos, e sobretaxa a produção e o consumo.

Este cenário, cujas raízes remontam às reformas realizadas ainda na ditadura militar, foi ampliado a partir dos anos de 1990, quando os governos se deixaram seduzir pelo pensamento conservador, segundo o qual, no contexto da globalização, a tributação deixou de representar um campo propício para a prática de políticas redistributivas, pelas “distorções” que provoca na economia.

A crença liberal é de que haveria fuga de capitais para países cujos sistemas tributários não incidem sobre a riqueza, lucros e patrimônio. De acordo com essa orientação, para não afugentar os capitais, a política econômica (fiscal, monetária e cambial) deve exclusivamente proteger a riqueza financeira (pagamento dos juros da dívida e produção de superávits primários).

Este tem sido o caminho que o Brasil tem trilhado desde a década de 1990. Nenhum governo ousou mudar essa equação, que se transformou em fonte de degenerescência da estrutura tributária e em obstáculo para o crescimento econômico e a justiça fiscal.

Será preciso aproximar o nosso sistema tributário daquele praticado na maior parte dos países capitalistas. As balizas dessa transformação seriam duas: 1 ) aumentar o peso da tributação direta na arrecadação total, em detrimento da tributação indireta, que tende a ser mais regressiva e ainda reduz a competitividade da produção doméstica; 2) aumentar a progressividade da tributação direta que, além de proporcionar justiça fiscal, fortaleceria a capacidade de financiamento do Estado, ao mesmo tempo em que se abririam espaços para a desoneração da produção e dos investimentos.

### **Alterar a composição da estrutura de impostos**

O maior problema da carga tributária no Brasil reside não tanto na sua dimensão, mas principalmente na sua composição. A carga tributária brasileira foi de 33,4% do PIB em 2014, distribuída entre 15,7% em impostos sobre bens e serviços, 9,6% sobre a folha de pagamento e 8,1% de impostos sobre a renda e a propriedade. O nível equivale à média dos países

da OCDE, por volta de 34% do PIB. Mas nestes países a composição é muito distinta: impostos sobre bens e serviços são 11,5% do PIB, impostos sobre a folha 9,2% e impostos sobre a renda e a propriedade chegam a 13,0% do PIB.

Nossa estrutura tributária conta com um peso muito elevado de impostos indiretos (consumo e folha salarial), que respondem por algo em torno de 75% da carga total. Impostos indiretos são reconhecidamente regressivos, porque sua incidência não tem como referência a renda do consumidor, mas apenas o seu consumo, não diferenciando, portanto, seus diferentes níveis de poder aquisitivo.

Os impostos diretos (renda e patrimônio), teoricamente impostos mais progressivos e civilizados, participam com apenas 25% no total da carga tributária. Além disso, dentro desse grupo, há baixa progressividade e os tributos que incidem sobre patrimônio têm peso extremamente reduzido. As alíquotas máximas do nosso imposto de renda são baixas em relação aos parâmetros internacionais, a distribuição de lucros e dividendos para a pessoa física é isenta, a alíquota média do imposto sobre herança é de 8% e sofre contestações judiciais e não há um imposto sobre grandes fortunas, por exemplo.

Essa estrutura se encontra na contramão do que recomenda um princípio caro das finanças públicas, o da equidade, de que se devem cobrar proporcionalmente mais impostos de quem mais recebe. Altamente regressivo, o sistema opera como uma espécie de Robin Hood às avessas, onde cabe aos mais pobres o maior fardo de financiamento dos gastos do Estado, os quais tendem a favorecer, de maneira geral, o capital e as classes das camadas mais ricas.

### Razão econômica para a mudança da política tributária

Um sistema tributário com este perfil não é prejudicial apenas para a questão da justiça fiscal, mas também para a própria atividade econômica e para o crescimento. A não taxação dos segmentos mais ricos estreita consideravelmente as bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar suas flutuações cíclicas.

O excessivo peso dos tributos indiretos encarece e reduz a competitividade da produção nacional. Não se trata, assim, apenas de uma questão de justiça fiscal, mas também de razão econômica.

### Reforma da tributação direta

Pensando em uma reforma progressiva e na necessidade de mais rapidamente fazer a recomposição do mecanismo de financiamento do Estado, as mudanças deveriam ter início pela *tributação direta*.

**Criar novas alíquotas de IR das pessoas físicas** — No caso do imposto de renda das pessoas físicas, é significativo o potencial de tributação inexplorado, o que praticamente o torna um imposto regressivo no topo da distribuição de renda. A começar pela alíquota-teto de 27,5%, que depois se torna proporcional para rendimentos mensais superiores a R\$ 4.664,68, significando que rendas mais elevadas deixam de dar maior contribuição para o fisco. Cabe lembrar que, principalmente nos países mais desenvolvidos, essas alíquotas-teto chegam à casa de 50% e 60%.

**Cobrar imposto de renda sobre distribuição de lucros e dividendos** – Esta cobrança existia até 1996, quando o governo FHC a extinguiu, criando disfunção no sistema tributário brasileiro e um enorme privilégio para os cidadãos mais ricos.

Dividendos recebidos por pessoa física de lucros das empresas são isentos de imposto e, se recebidos na forma de juros sobre o capital próprio, possuem alíquota de 15%, enquanto a empresa pode deduzir esse valor como despesa operacional e, com isso, reduzir o imposto por ela devido.

**Aumentar imposto sobre o patrimônio** – Atualmente, os vários impostos cobrados sobre o patrimônio geram receitas desprezíveis de pouco mais de 1% do PIB, enquanto, principalmente nos países mais desenvolvidos, sua participação é bem mais expressiva.

Dentre todos os impostos sobre patrimônio existentes no país, apenas o IPTU conta com a garantia constitucional da progressividade em sua alíquota. É de fundamental importância aumentar a arrecadação de impostos sobre os estoques acumulados de riquezas, com a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, elevação e progressividade da alíquota do imposto sobre grandes heranças, alteração e progressividade da alíquota do imposto territorial rural (ITR).

A atividade agrícola representa por volta de 24% do PIB do Brasil. No entanto, segundo as informações do Ministério da Fazenda, o total arrecadado pelo ITR, em 2014, corresponde a pouco mais de R\$ 1 bilhão. Esse valor representa apenas e tão somente 0,1% do total das receitas arrecadadas pela Receita Federal<sup>52</sup>.

Também são importantes mudanças nos seguintes impostos:

- Aplicações financeiras recebem um tratamento altamente privilegiado em relação aos rendimentos do trabalho. A alíquota-teto dessas aplicações não passa de 22,5%, mas se o investidor deixar seus recursos descansando na instituição financeira por dois anos, ela se reduz para 15%, não sendo levados à tabela progressiva do imposto de renda.
- Negociações (vendas) mensais na bolsa de valores até R\$ 20 mil são também isentas do pagamento do imposto, mesmo que o ganho (lucro) obtido com essas vendas represente 90% da operação.
- Doações em dinheiro recebidas por pessoa física estão sujeitas apenas ao pagamento do imposto sobre herança e doações (ITCMD) dos estados, geralmente a alíquota é de 4% a 5%, sendo isentas do imposto de renda.

### Reforma da tributação indireta

Se a *tributação direta* deve ser priorizada, a reforma da tributação indireta não pode ser ignorada.

A complexidade do sistema poderia ser enfrentada com a fusão de vários impostos indiretos que incidem sobre as mesmas bases (Cofins, PIS, ICMS, IPI, ISS e outras contribuições sociais e econômicas), transformando-os em um grande imposto sobre o valor agregado (IVA) – como tem figurado em várias propostas de reforma. Nesse caso, será preciso estabelecer novos mecanismos de vinculação constitucional de receitas para financiar a Seguridade Social e demais políticas sociais.

Essa reforma não é simples de ser realizada, pois implica modificações em tributos de competência dos vários níveis de governo (federal, estadual, municipal) e também nas contribuições, cujos recursos são, legalmente, reservados para o financiamento da Seguridade Social.

<sup>52</sup> <http://cartamaior.com.br/?%2FColuna%2Fimposto-territorial-rural%2F34293>

### Revisão dos regimes especiais de tributação

Além disso, também uma criteriosa revisão do conjunto dos regimes especiais de tributação existente e das desonerações tributárias concedidas é essencial para tornar o sistema tributário mais consistente e eliminar a parafernália de aberrações que nele foram sendo lançadas casuisticamente, sem maiores estudos ou planejamento.

### Fortalecimento do pacto federativo

É indispensável que tais mudanças estejam associadas a uma revisão do modelo federativo, com o fortalecimento especialmente dos municípios, cujas responsabilidades frente às políticas sociais têm crescido sem o correspondente aumento da receita pública. Uma nova definição da distribuição das responsabilidades das esferas governamentais e de suas fontes de financiamento implica fazer uma revisão profunda de campos de competência tributária, do distorcido sistema de partilha de tributos, ao mesmo tempo em que se assegurem mecanismos legais e constitucionais para preservar recursos para as áreas sociais.

## 6. VETORES PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO

A expansão sustentada do mercado interno de consumo de massas é um dos vetores de expansão do crescimento. A política social também tem papel estratégico como força motriz do desenvolvimento. Com grande efeito multiplicador, os investimentos públicos são cruciais para saída de processos recessivos.

Além da retomada das obras de infraestrutura econômica e social previstas no PAC, a reativação dos investimentos também requer a recuperação da capacidade financeira da Petrobras – que tem tido papel central na estratégia econômica e industrial – e da reestruturação da engenharia nacional.

### 6.1. FORTALECER O MERCADO INTERNO

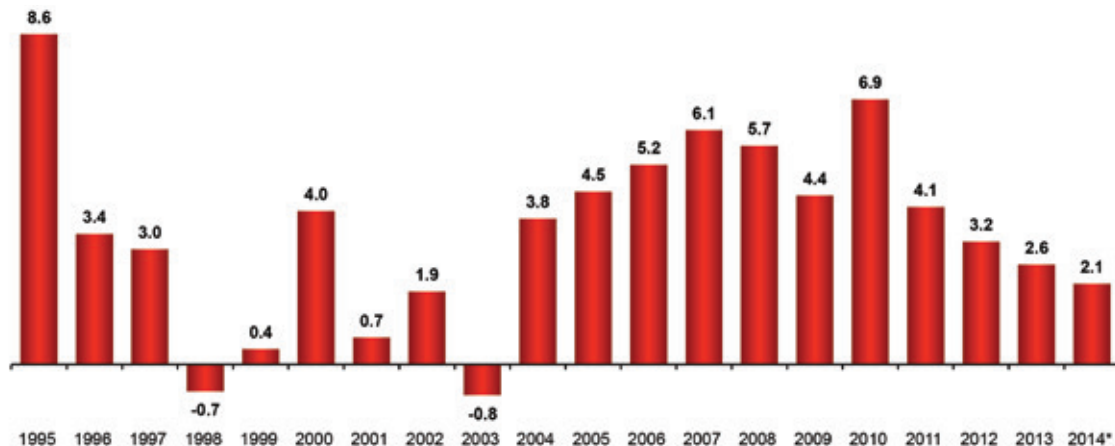
A expansão do mercado interno de consumo de massas é um dos pilares do ciclo de crescimento recente, e se constitui em importante vetor da impulsão do crescimento.

Além da necessária expansão das oportunidades de empregos qualificados, através da retomada do crescimento econômico e industrial, é fundamental que não se retroceda na política de valorização salarial e de elevação dos gastos sociais, que geram retornos importantes para o país do ponto de vista econômico e social.

A combinação de aumento do emprego, formalização e gastos sociais, fortalece o mercado interno de maneira sustentada, aumentando a receita pública e permitindo a manutenção do processo de transformação social por eles engendrado.

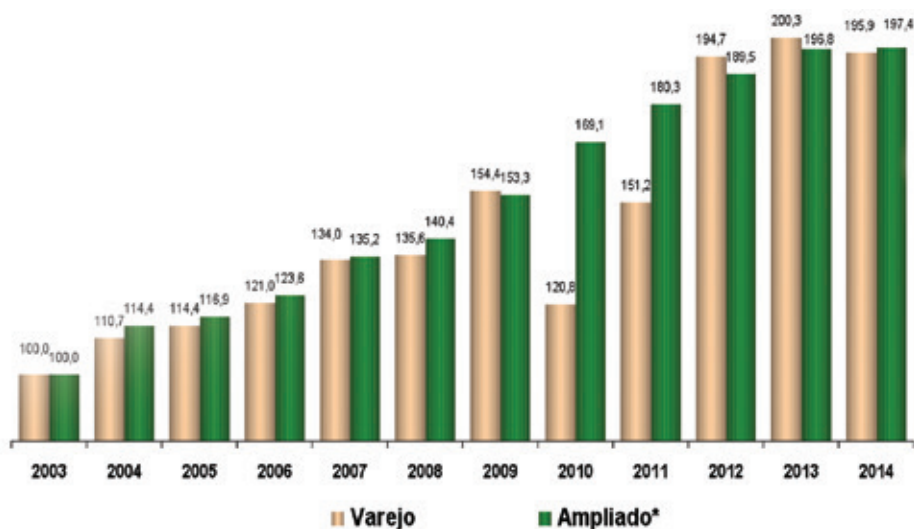
No período recente, a expansão do mercado interno de consumo de massas foi fruto do incremento da renda das famílias em decorrência da reativação do mercado de trabalho e das transferências de renda da Seguridade Social. Esses fatores contribuíram para a expressiva elevação do consumo das famílias (Gráficos 5 e 6).

**GRÁFICO 5 – VARIAÇÃO ANUAL NO CONSUMO DAS FAMÍLIAS (%)\*\***



\* 2014 - Dados de junho, acumulado em 12 meses | \*\* Série sem revisão | Fonte: IBGE | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

**GRÁFICO 6 – ÍNDICES DE CRESCIMENTO DAS VENDAS REAIS NO VAREJO (Ano Base 2003= 100)**

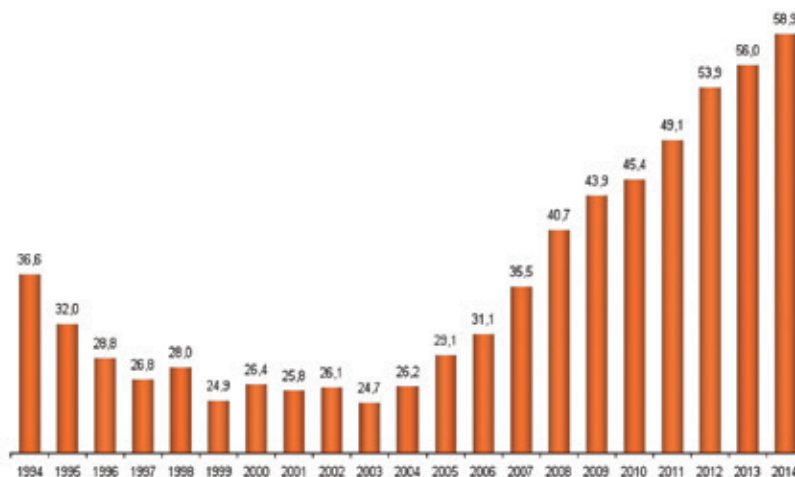


\* Inclui veículos, motos, partes e peças e material de construção | Fonte: Ipeadata | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

Atualmente a Seguridade Social concede cerca de 40 milhões de benefícios diretos (previdência urbana e rural; assistência social e seguro-desemprego). Mais de dois terços desses benefícios equivalem ao piso do salário mínimo e tiveram seus valores ampliados em mais de 70% acima da inflação. As transferências de renda com o programa Bolsa Família também contribuiriam neste sentido.

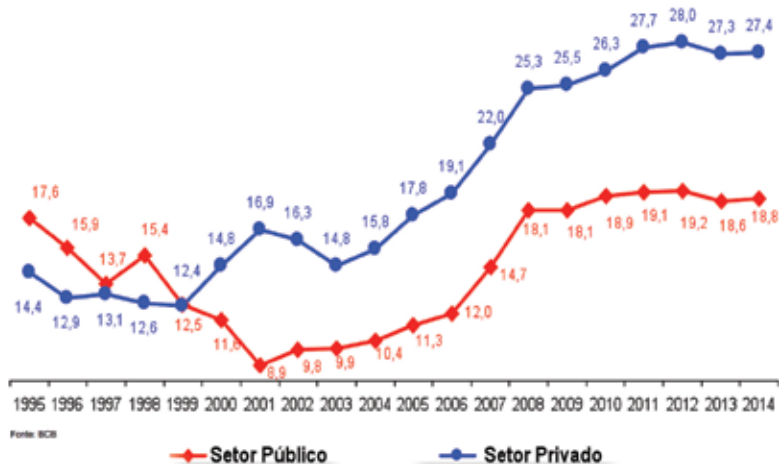
A melhoria da renda das famílias possibilitou a ampliação do crédito, instrumento fundamental para a inclusão pela via do consumo (Gráficos 7 e 8).

**GRÁFICO 7 – CRÉDITO TOTAL – SALDO EM FINAL DE PERÍODO (% do PIB)**



Fonte: BCB | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

**GRÁFICO 8 – CRÉDITOS CONCEDIDOS PELOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NACIONAL – SALDO EM FINAL DE PERÍODO (% do PIB)**



Fonte: BCB Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).



O lado perverso desse processo é o endividamento das famílias (entre 2005 e 2015, a parcela da renda das famílias utilizada para pagar dívidas saltou de 19,5% para 46,5%) decorrente das descabidas taxas de juros ao consumidor (pessoa física: superior a 100% ao ano; crédito rotativo do cartão de crédito: maior que 350% ao ano) que são praticadas no Brasil e não têm paralelo no mundo. Não há demanda interna que possa se expandir com a manutenção desse formidável mecanismo de transferência de renda da sociedade para o setor financeiro, motivo de inveja dos agiotas.

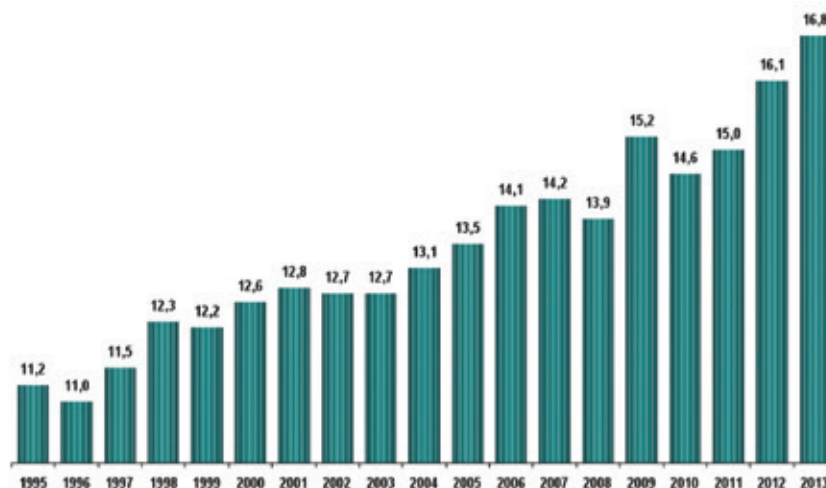
### Gasto social e crescimento

O conjunto de direitos e benefícios introduzidos pela Constituição Federal de 1988 exigiu um grande esforço para mobilização de recursos financeiros. Entre 1985 e 2010 o gasto social (três esferas de governo) em relação ao PIB passou de 13% para 25%, sendo que a maior parte desses gastos está concentrada nas transferências monetárias da Seguridade Social.

A aceleração da atividade econômica fez crescer as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social, um dos elementos estratégicos que impulsionaram o ciclo econômico e seu caráter mais redistributivo.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que o Gasto Social Federal (GSF) *per capita* cresceu de forma expressiva entre 2004 e 2010, passando de R\$ 2.100,00 para R\$ 3.325,00, um aumento real de quase 60% (valores constantes de 2010). Em relação ao PIB, o GSF passou de um patamar em torno de 13% para 17% (Gráfico9).

**GRÁFICO 9 – TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL TOTAL, 1995 a 2013 (% do PIB)**



Fonte: 1995 a 2000 (SIAFI/SIDOR e IPEADATA) e de 2001 a 2013 (Plano Brasil Maior PPA 2012/2013) | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

O principal item de ampliação do gasto social consistiu nas transferências de renda da Seguridade Social. Mas além das transferências monetárias às famílias, os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Os gastos federais com educação, por exemplo, dobraram (valores constantes), passando de R\$ 21,2 bilhões para 45,5 bilhões entre 2000 e 2010.

### Efeitos multiplicadores do gasto social

Em função da sua escala, o gasto social brasileiro se constitui em importante vetor da demanda agregada. Por seus efeitos multiplicadores, o sistema de proteção social se constitui em instrumento para, simultaneamente, impulsionar o crescimento e reduzir as desigualdades da renda. Um incremento de 1% do PIB nos gastos com educação e saúde, por exemplo, gera crescimento do PIB de 1,85% e 1,70%, respectivamente; o aumento de 1% do PIB nos gastos dos programas Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Previdência Social eleva a renda das famílias de 2,25%, 2,20% e 2,10%, respectivamente; um aumento de 1% do PIB no gasto com saúde, por exemplo, enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini. Entre as transferências, os gastos no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade (-2,33% e -2,15%, respectivamente)<sup>53</sup>.

### Injustiça tributária: os pobres financiam as políticas sociais

Os beneficiários das políticas sociais são também seus principais financiadores, o que reflete a dramática regressividade do sistema de impostos: 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do tesouro na forma de tributos e contribuições sociais, depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou. Em última instância, os ricos não pagam a conta social. São os pobres que empurram as engrenagens para fazer a receita retornar ao Estado<sup>54</sup>.

## 6.2. INVESTIMENTO E INFRAESTRUTURA

O investimento em infraestrutura constitui-se num dos principais motores da retomada do crescimento econômico. Com grande efeito multiplicador, os investimentos públicos são costumeiramente apontados como um caminho para saída de processos recessivos, além de contribuir (no caso de investimentos na área social) para melhoria na distribuição de renda e riqueza. Até o FMI, em documento recente, ressaltou o papel estratégico do investimento público em infraestrutura como antídoto para a “estagnação secular” da economia global.<sup>55</sup>

As duas últimas décadas do século 20 foram perdidas em termos de investimentos nos setores estratégicos de transportes, energia e cidades. Os governos desse período priorizaram o desmonte do Estado e a realização de superávit primário, sacrificando rodovias, ferrovias, metrô e trens urbanos, que não tiveram recursos para investimentos; muito menos deram atenção às questões ambientais vinculadas a esses temas.

Na última década, as poucas empresas estatais e bancos públicos que restaram foram utilizados como instrumentos

53 ABRAHÃO DE CASTRO (2013).

54 ABRAHÃO DE CASTRO (2013).

55 IMF (2014 a) Legacies, Clouds, Uncertainties, World Economic Outlook, October 2014 Washington D.C.: International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org>.

para procurar reverter esse quadro, realizando significativos investimentos nesses setores estratégicos para o desenvolvimento do país.

Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Estado brasileiro voltou a ter algum papel na coordenação dos investimentos públicos e privados. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido um pilar de suporte ao investimento em infraestrutura no Brasil. Nos últimos anos, os seus desembolsos para infraestrutura saltaram, em valores de dezembro de 2014, de R\$ 38,1 bilhões, em 2007, para R\$ 68,9 bilhões, em 2014.

Em função do PAC e dos bancos públicos no financiamento dos investimentos de longo prazo, entre 2003 e 2013, o investimento em infraestrutura econômica e social no Brasil apresentou uma taxa de crescimento anual de 11%<sup>56</sup>.

Graças aos projetos voltados para a modernização de portos, dragagem, aumento da eficiência ferroviária e aumento de capacidade das rodovias, os investimentos em transportes permitiram que, no período 2002-2011, com o boom das commodities e a ampliação de novos mercados para nossos produtos industrializados, o comércio exterior brasileiro, que estava estagnado desde 1996 no patamar de US\$ 107 bilhões, fosse a US\$ 482 bilhões, em 2011.

Na área de energia, foram construídas três hidrelétricas que estão entre as sete maiores do país em geração, 475 pequenas centrais hidrelétricas (4.822 MW), além do início da montagem do parque de energia eólica.

Um grande programa de construção de eclusas, dragagem e derrocamentos dos rios, faria outra revolução na vida de moradores e produtores das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Tudo isso, no entanto, deve ser repensado e posto em prática com um cuidado ambiental. É fundamental evitar os graves problemas ambientais e para as populações locais que os projetos anteriores engendraram e, caso executados como inicialmente planejados, engendrariam ainda mais.

Nas cidades, os investimentos realizados no âmbito do PAC permitiram avanços em moradias e saneamento básico (o patamar de investimentos federais anuais saltou de cerca de R\$ 2 bilhões para R\$ 9 bilhões, entre o início da década passada e o início da atual).

Minha Casa, Minha Vida precisa de aperfeiçoamentos, sobretudo em função da má localização dos projetos, falta de infraestrutura física e social, da baixa qualidade das moradias e da falta de participação dos beneficiários. Mas é importante para manter ativo o setor da construção civil ao mesmo tempo em que reduz drasticamente o histórico déficit habitacional brasileiro.

No caso da mobilidade, metrô e trens metropolitanos e regionais de passageiros precisam retornar à cena brasileira. Atualmente existem mais de 60 projetos passíveis de serem viabilizados, inclusive com recursos do BNDES. Além desses, algumas rotas de trens de alta velocidade, ligando capitais e grandes cidades, podem ser viabilizadas com tecnologia de baixo custo. Corredores de ônibus precisam ser implantados, de forma a reduzir o tempo de deslocamento dos cidadãos e, com isso, atrair os usuários de automóveis para o transporte coletivo. Parte da indústria nacional poderia ser reorientada nessa direção.

Na área de transportes de carga é preciso também combinar medidas institucionais adequadas, para que consumidores e produtores se apropriem dos ganhos conseguidos pelas reduções de custos logísticos, que atualmente ficam nas mãos dos intermediários.

---

<sup>56</sup> ALVES (2015).

Ainda há muito por fazer no sentido de investimentos mais inclusivos em infraestrutura. Há enorme espaço para investimentos na infraestrutura social que, além de incentivar o crescimento, ampliariam a oferta de serviços públicos sociais básicos, contribuindo para a universalização da cidadania e para a construção de uma sociedade mais homogênea.

Destacam-se as possibilidades de enfrentamento das deficiências estruturais da infraestrutura urbana acumuladas nos setores da habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade urbana.

Da mesma forma, observe-se que a oferta pública de educação é deficiente no ensino infantil, médio e superior. A universalização da educação também continua sendo um desafio para a população que vive no campo e nas regiões mais pobres.

A área da saúde também pode ser campo promissor do investimento público. Como se sabe, nas últimas décadas, os investimentos na ampliação da oferta pública não foram priorizados (especialmente nos sistemas de média e alta complexidade). No caso do SUS também se destaca o papel do chamado “Complexo Industrial da Saúde”, parte de uma estratégia mais ampla voltada para expandir e consolidar o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia de forma articulada com a política industrial<sup>57</sup>.

Ou seja, existe um campo amplo para o aumento da oferta de serviços públicos e de ampliação da infraestrutura social, que contribuem não apenas para a inclusão e melhoria das condições de vida, como também para o crescimento e desenvolvimento econômico nacional.

A elevação da taxa de investimentos poderá ser alcançada pela aplicação de algumas diretrizes básicas interligadas:

**a)** redesenhar a política macroeconômica com o objetivo principal de acelerar o crescimento. As políticas monetária, fiscal e cambial devem se adequar a esse objetivo, bem como as instituições por elas responsáveis como o Banco Central;

**b)** reforçar a conjunção de forças entre o governo, suas empresas que foram e precisam ser crescentemente fortalecidas, e o capital privado, para alavancar o investimento de infraestrutura e de inovação tecnológica por meio de parcerias público-privadas; fazer concessões adequadamente reguladas, com o resguardo dos interesses nacionais e populares; e a associação do capital privado com o capital estatal na internalização e no adensamento de cadeias produtivas, inclusive no âmbito da América Latina;

**c)** incentivo ao investimento com o objetivo primordial de alterar a estrutura produtiva, redirecionando-a para setores de maior agregação de valor e com ganhos de produtividade que aumentem a competitividade externa, revigorem e modernizem o parque industrial brasileiro, elevando a qualidade das exportações e defendendo a demanda interna de importações, de modo a preservar a continuidade da expansão do mercado interno com distribuição de renda e valorização do trabalho.

### 6.3. RECUPERAR A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DA PETROBRAS

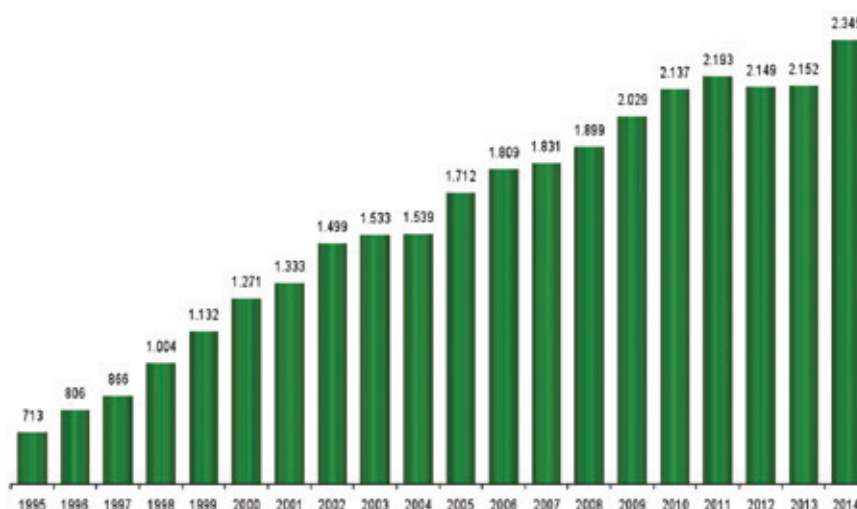
A Petrobras vem cumprindo, desde meados dos anos 2000, um papel central na estratégia de política econômica e industrial, seja pelo contínuo crescimento de seus investimentos, seja pela decisiva participação nas políticas de adensamento de sua cadeia de fornecedores.

Os investimentos anuais da empresa evoluíram progressivamente ao longo dos anos: de um patamar em torno

57 GADELHA E MALDONADO (2008); GADELHA E COSTA (2012)

de US\$ 6 bilhões (1995-2001) para mais de US\$ 40 bilhões (2010) (em US\$ constantes de 2012). Este programa de investimentos fez com que a Petrobras operasse como anteparo ao processo de desindustrialização, evitando retrocesso mais expressivo na estrutura produtiva nacional. Neste sentido, destaca-se a decisão de adotar o conteúdo local nas aquisições do setor. Além disso, a Petrobras ampliou de forma expressiva a produção de petróleo (quase duplicou entre 2000 e 2014) (Gráfico 10).

**GRÁFICO 10 – PRODUÇÃO DE PETRÓLEO DA PETROBRAS (mil barris/dia)**



Fonte: Ipeadata | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

As condições positivas, contudo, foram mostrando sinais de esgotamento progressivo a partir de 2011, especialmente em função da defasagem no aumento do preço de combustíveis no mercado doméstico. O segundo período de dificuldades inicia-se a partir do segundo semestre de 2014, quando a empresa passou a enfrentar uma “tempestade perfeita”: mudanças intensas e inesperadas nos ciclos de preços do setor; eclosão de investigação sobre corrupção ligada à empresa; e deterioração de suas condições econômicas e contábeis.

As medidas necessárias são:

- Os investimentos ligados ao Pré-Sal devem ser tratados como ampla prioridade;
- término do represamento dos preços para objetivos de políticas macroeconômicas de combate à inflação, como foi feito recentemente, resultando em enfraquecimento de sua capacidade de financiamento;
- redução da alavancagem para patamares inferiores a 30%, no período 2018-2019;
- redução dos custos operacionais
- manutenção dos 30% de participação e da garantia de operador único;
- recolocação da Petrobras no centro da gestão da cadeia de fornecedores.

#### 6.4. REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE ENGENHARIA NACIONAL

Diante das graves denúncias de corrupção desdobradas no âmbito da operação Lava Jato, as principais empresas de engenharia e construção civil do Brasil se viram em grave crise, alvo de pesadas multas e prisão de seus administradores.

É evidente que os crimes cometidos pelos diretores destas empresas devem ser punidos na forma da lei, sempre respeitado o amplo direito à defesa e ao contraditório. No entanto, faz-se necessária a rápida recuperação da capacidade operacional, de gestão e investimentos destas empresas, tão importantes para o desenvolvimento do Brasil.

Ao mesmo tempo, será necessário elaborar um processo de transição de seu controle acionário e operacional, tendo em vista a prisão de vários de seus diretores e antigos proprietários. Seria um retrocesso a perda do controle nacional sobre estes grupos, arriscando transferir para o exterior a grande quantidade de empregos, a compra de insumos e o desenvolvimento de novas tecnologias nacionais.

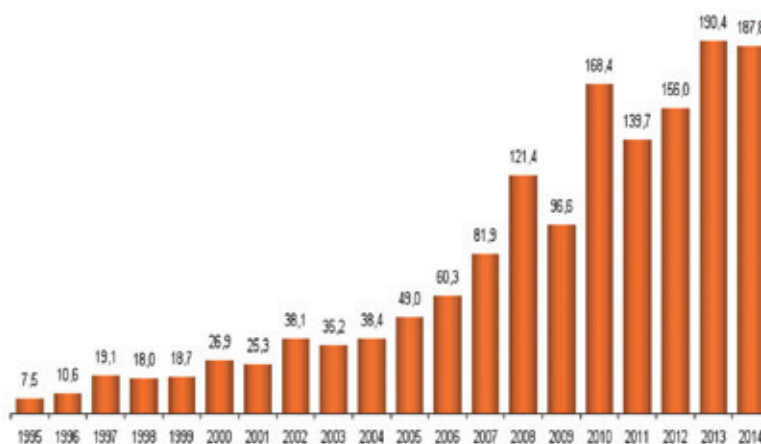
O Estado brasileiro deve preparar um projeto de reestruturação do setor de engenharia, garantindo o fortalecimento e saneamento destas empresas, assim como a transmissão de seu controle para grupos nacionais, mesmo que para isso seja necessária uma intervenção pública por algum período de tempo.

#### 7. O FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS DE LONGO PRAZO PARA O CRESCIMENTO

Os setores conservadores querem a condução da economia pelo mercado privado (bancário e de capitais) e menosprezam o papel desempenhado pelos bancos públicos nos anos recentes, propondo a sua redução quando não sua simples eliminação, via privatização.

Na verdade, ignoram que nos últimos anos os bancos públicos foram fundamentais para enfrentar a crise internacional, garantir o dinamismo do mercado doméstico e recuperar o investimento. E que os bancos públicos também foram instrumento de política financeira, tanto na ampliação do crédito e do financiamento habitacional e à agricultura, quanto na tentativa de reduzir os spreads e os juros finais aos consumidores. No caso do BNDES, houve forte ampliação do seu papel no financiamento de investimentos públicos e privados no período recente (Gráfico 11).

**GRÁFICO 11 – FINANCIAMENTOS DO BNDES (em R\$ bilhões)**



Fonte: BNDES | Elaboração: GOMES E CRUZ (2015).

Um novo modelo de desenvolvimento precisa articular os investimentos públicos e privados de longo prazo. Para isso, será necessário tanto o reconhecimento da importância da participação do Estado, dos recursos e do papel dos bancos públicos, quanto a ampliação da participação dos bancos privados e, sobretudo, do mercado de capitais.

Será necessário dar continuidade ao papel desempenhado pelo BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, efetivar instrumentos indutores e de estímulo ao mercado de capitais, além de buscar ampliar o apoio de recursos de organismos internacionais. Agora com a constituição do banco de desenvolvimento dos BRICS, tais promessas quicá possam ser aceleradas e ampliadas.

## 8. PAPEL DOS BRICS, DA UNASUL E DO MERCOSUL

O objetivo central da política externa é o fortalecimento da soberania nacional. E para realizar este objetivo deve-se levar em conta, entre outros fatores, a relação estreita entre política externa e política de desenvolvimento. Conforme a própria Constituição, a prioridade estratégica em política externa refere-se à integração da América Latina e do Caribe. É preciso dar importância especial à integração da América do Sul, renovando e atualizando seus objetivos e meios de realizá-la.

De imediato, urge aportar recursos à Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que prevê o investimento de US\$ 13,7 bilhões em obras de integração regional. A API compreende 31 projetos estruturantes (abrangendo 88 projetos individuais), que receberão investimentos conjuntos dos 12 países que compõem a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Na integração energética, o Brasil poderá promover a utilização comum das diversas matrizes em que a região tem abundância: petróleo e gás, fontes hidrelétricas, urânio e biocombustíveis. A integração energética deve ser concebida como motor para o desenvolvimento industrial dos países parceiros a partir da exploração dos recursos naturais comuns.

Os governos Lula investiram enormemente não apenas no Mercosul, com os limites assinalados, mas também de maneira geral na América Latina, coma criação da Unasul.

O Mercosul tem de ser retomado e relançado. É preciso avançar na integração produtiva e na complementaridade dessas economias, do contrário será difícil aprofundar sua integração. O Brasil, mais avançado industrial e tecnologicamente, com todos os seus problemas, é o país chave para alcançar um resultado nesse sentido mais positivo para o bloco, e assim mais dele se beneficiar.

O desafio de ampliar o Mercosul para todo o espaço geográfico sul-americano deve continuar sendo perseguido, através da prioridade ao espraiamento de cadeias produtivas (ou de valor) sul-americanas. Deve ser meta a busca de uma interdependência industrial relativa em setores que ajudem a diminuir as marcadas assimetrias regionais de desenvolvimento.

A Unasul e o Mercosul devem crescentemente convergir como instrumentos de união regional.

Pensar em um cenário global em mutação, na construção de um mundo multipolar onde o Brasil se articula com seus pares, é a premissa fundamental para as estratégias econômicas internacionais do Brasil. Nesse sentido, podem render frutos ações que caminham na direção da consolidação do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), da Unasul, do Mercosul.

Os países integrantes destas articulações convergem na insatisfação com relação à postura imperial de países centrais – sobretudo dos EUA –, estratégia que fica nítida pela resistência às mudanças na estrutura decisória de foros multilaterais, tendentes a institucionalizar essa multipolaridade observada no plano empírico.

A Unasul já se revelou importante ao impedir golpes de Estado na região ou ao criar um Conselho de Defesa para proteger seus integrantes de ameaças externas. Já os BRICS podem gradualmente ir promovendo ações positivas concretas.

E das que apresentam maior potencial, uma certamente é a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, que deve começar a operar no início de 2016. Esse novo banco e o pretendido Arranjo Contingencial de Reservas podem ser também ferramentas importantes na adoção de medidas para redução da dependência em relação ao dólar estadunidense, hoje usado para nada menos do que 87% das transações cambiais do mundo, o que indubitavelmente pereniza e reforça o poder dos EUA.

No que concerne aos fluxos financeiros internacionais, existe o projeto de criação de agências de *rating* próprias do grupo. Uma vez mais, o intuito seria reduzir o aberrante poder das três maiores agências estadunidenses na determinação da política econômica dos países periféricos.

Cumprir dirigir nossos esforços com mais intensidade para nosso entorno e perseguir uma estratégia que dê mais coesão e perspectiva estratégica a essas relações. Nesse reequilíbrio de forças em âmbito internacional, é certamente melhor que o Brasil participe ativamente da construção dos novos arranjos e passe a atuar em conformidade com seu potencial de protagonismo na dinâmica internacional.

## 9. ENFRENTAR A CRISE ESTRUTURAL DA INDÚSTRIA

O crescimento econômico baseado na indústria de transformação é condição necessária para o desenvolvimento com redistribuição da renda. A experiência internacional ensina que nenhum país se tornou desenvolvido sem uma indústria forte e competitiva.

Nações industrializadas apresentam melhores índices de renda e bem-estar social. Entre 1950 e 1980, o Brasil vivenciou um longo período de crescimento econômico liderado pelo processo de industrialização e diversificação e integração da estrutura industrial brasileira.

Mas esta trajetória sofreu uma inflexão. A partir de 1980 observou-se uma perda relativa de dinamismo da indústria brasileira, aprofundada na década seguinte por força das políticas liberais.

Na década passada, a despeito da apreciação cambial, houve alguma recuperação da capacidade do Estado de articular e induzir o crescimento, o que teve reflexos positivos sobre a indústria. Entretanto, a crise financeira internacional de 2008, e seus efeitos que incidem na competição capitalista, voltaram a afetar negativamente o setor industrial.

A reação defensiva da indústria brasileira engendrou transformações que deram origem a um novo padrão de organização e acumulação, que se caracteriza “por reconfigurações estruturais na indústria em direção à especialização regressiva e à desindustrialização, em paralelo ao surgimento de estratégias que garantem a acumulação do capital investido na esfera industrial”<sup>58</sup>. Nessa reconfiguração, reduziu-se o conteúdo local em favor

58 DIEGUES (2015)



da importação de produtos finais e componentes. A consequente perda de elos das cadeias produtivas é o fator que tem conduzido ao processo de desindustrialização

Desde 1980, “o Brasil apresenta um menor dinamismo industrial em relação à média mundial, mas também em relação às economias quer em desenvolvimento ou desenvolvidas”. Mais quatro anos de ajuste fiscal “garantirão o aniversário de uma indústria ‘quarentona’ (1980-2020) inerte, estagnada e defasada tecnologicamente para os padrões internacionais”<sup>59</sup>.

### **Fortalecer micro, pequenas e médias empresas**

Essas empresas respondem por 99% dos estabelecimentos empresariais existentes no país. Nelas estão ocupados 52% dos trabalhadores do setor privado formal (excluído o rural), correspondendo a 40% da massa salarial. Mais da metade dos estabelecimentos é do setor de comércio (52%), seguido por serviços (33%), indústria (11%) e construção (4%). Há um grande número de trabalhadores empreendedores por conta própria ou autônomos – em torno de 20 milhões de pessoas<sup>60</sup>.

A complexa economia brasileira tem na base produtiva uma rede de mais de 23 milhões de empreendedores individuais e de micro e pequenos empreendimentos, que estabelecem relações econômicas com médias e grandes empresas, com os consumidores em geral e prestam serviços às famílias. O desenvolvimento da sociedade brasileira depende, em grande parte, do sucesso econômico desses milhões de empreendedores. De um lado, pelos empregos que geram e pelos salários que pagam; e, de outro, pela participação que têm em todas as cadeias produtivas.

Para gerar mais empregos e melhorias salariais é necessário que a dinâmica econômica seja sustentada pelo incremento da produtividade e pela ampliação da capacidade produtiva das empresas. A produtividade aumenta se houver investimento em tecnologia e inovação nos processos produtivos, com a criação de produtos e serviços que agreguem valor, aumentando a renda e a riqueza geral da sociedade, repartida por estratégias distributivas que visem gerar o bem-estar coletivo.

Observa-se no Brasil e na América Latina, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), enorme heterogeneidade entre as empresas em relação à produtividade. Aqui, as microempresas têm uma produtividade relativa equivalente a 10% de uma grande empresa e as pequenas, o correspondente a 27%. Na Alemanha, por exemplo, a microempresa tem produtividade relativa de 67% da grande empresa e a pequena, de 70%.

Como promover o incremento da renda se na América Latina as micro e pequenas empresas são responsáveis por mais de 50% do emprego e produzem somente 10,6% do PIB? As grandes empresas são responsáveis por 67% do PIB, com menos de 20% do emprego. Como sustentar uma estratégia distributiva pela ampliação do emprego e dos salários com essa desigualdade?

A etapa atual do desenvolvimento brasileiro exige que o crescimento rompa com essa desigualdade da produtividade. De um lado, ampliando a capacidade do setor privado e do setor público de mobilizar investimentos que inovem e ampliem a capacidade produtiva, com atenção especial e urgente para a centralidade do desenvolvimento econômico dos micro e pequenos empreendimentos. De outro, com investimentos robustos na qualidade da educação.

59 ARENDT (2015)

60 Dados disponíveis no Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa, produzido pelo DIEESE para o SEBRAE (<http://www.dieese.org.br/anoario/2013/anoarioSebrae2013.pdf>).

Cabe ao Estado aumentar e aprofundar a articulação do apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Destacam-se quatro ações fundamentais:

- investir na melhora da capacidade de gestão das empresas, incluindo a persistente ação de simplificação administrativa e tributária;
- ampliar os serviços de desenvolvimento de projetos e produtos, da inovação tecnológica, em termos de máquinas e processos de trabalho;
- criar um banco especializado no crédito às micro e pequenas empresas (inovação, ampliação da capacidade produtiva e capital de giro), com mecanismos garantidores adequados.
- orientar as compras públicas para favorecer o desenvolvimento destes setores econômicos.

### **Ciência, tecnologia e inovação**

Nas últimas décadas, e em particular nos últimos 12 anos, o Brasil obteve significativos avanços na área de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), com destaque para a ampliação e consolidação pelo seu território de ampla infraestrutura científico-tecnológica composta por rede de centros e institutos básicos e aplicados nos mais diversos domínios do conhecimento.

Criaram-se novas universidades e instituições federais de educação profissional e tecnológica; foram ampliados e delimitados o papel do CNPq, da Capes e da Finep no fomento deste sistema, e no caso da última, também do financiamento da transformação de conhecimento em aplicações que permitiram contribuir para o desenvolvimento nacional.

Nos Estados, criou-se ampla governança através de várias secretarias estaduais de CT&I e fundações de amparo à pesquisa em quase todas as Unidades da Federação. Uma série de mecanismos institucionais visando estimular a inovação foi implantada, dentre elas uma moderna legislação, com destaque para a Lei da Inovação e a Lei do Bem – que por certo, precisam de aperfeiçoamento – e a inovação passou a ocupar lugar destacado na agenda de política industrial e produtiva.

Continua existindo uma clara separação entre as políticas industrial e de inovação e as de desenvolvimento social e territorial. Essas últimas foram responsáveis pela inclusão na economia e na sociedade de milhões de cidadãos e consumidores e se traduzem em demandas muito claras de inovações.

O país continua com baixa importância relativa das atividades intensivas em tecnologia e inovação – em comparação com países desenvolvidos –, tendo perdido importantes capacitações produtivas.

Efetivamente, há limitada articulação entre as políticas industrial e de inovação, ademais de pouca articulação destas com demandas de desenvolvimento social e territorial. Projetos de saúde, educação, habitação, transporte e saneamento, entre outros, são intensivos em inovações e novas tecnologias específicas aos diferentes territórios.

São amplas as consequências virtuosas da adoção de políticas de CT&I orientadas para a valorização e aproveitamento do mercado interno brasileiro, mobilizando e adensando capacitações, atividades e sistemas produtivos e inovativos, centrados na provisão desses serviços essenciais, os quais podem ser dinamizados também através de compras públicas.

O esgotamento do paradigma baseado na produção e consumo de massas e intensivo, põe na ordem do dia a recomposição de uma política industrial profunda e efetivamente articulada com a política de inovação, que busque, estruturar cadeias de valor em áreas intensivas em conhecimento e que permitam aumentar a soberania nacional e a projeção do Brasil no mundo.

Compreendemos que o Estado deve correr o risco principal no desenvolvimento de inovações disruptivas. Diz a experiência internacional que mecanismos similares à “subvenção econômica” – no Brasil, surgida em 2007, a partir da Lei de Inovação – cumprem esse papel. No caso do Brasil esta assertiva é ainda mais verdadeira, tendo em vista a existência de uma política macroeconômica que desincentiva a inovação.

Uma robusta política industrial ancorada na inovação permitirá ao Brasil avançar rumo à economia do conhecimento, efetivamente um movimento de reindustrialização nacional qualitativamente superior ao observado no ciclo anterior.

O desmonte e a perda de capacitação produtiva e inovativa de diferentes sistemas em atividades dominadas por empresas subsidiárias de multinacionais, exige, ainda, uma melhor reflexão sobre o papel dos diferentes atores e suas estratégias.

O novo paradigma da sustentabilidade encontra no Brasil um de seus maiores potenciais de realização. Além de contribuir para o desenvolvimento social, esforços nessa direção apresentam potencial para resolver as ameaças ao desenvolvimento produtivo brasileiro: a desindustrialização e a escalada das importações de manufaturados, tecnologias e demais bens e serviços.

As proposições de políticas devem surgir de propostas participativas, onde os atores locais possam cumprir papel central. Para tanto será necessário planejar e implantar processos, metodologias e instrumentos de participação, cooperação e coordenação das ações nos territórios.

Finalmente, será fundamental consolidar e ampliar as redes de conhecimento locais e regionais. Estas, além de visarem ampliar a conexão e contextualização entre a CT&I e as atividades produtivas, podem oferecer soluções concretas ao equacionamento e resolução de problemas.

## **10. REVERTER O PROCESSO PASSIVO DE INSERÇÃO DO PAÍS NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Depois de quase quatro décadas de vitória das ideias liberais, conjugadas a uma evolução tecnológica digna do epíteto de “terceira revolução industrial”, a configuração e a dinâmica do processo de acumulação capitalista em nível mundial apresentam-se sensivelmente modificadas.

A estruturação das cadeias produtivas é global, a evolução tecnológica é praticamente diária, a riqueza financeira cresce a uma velocidade quase quatro vezes superior à velocidade de crescimento do produto, e a acumulação de capital vale-se cada vez mais de expedientes rentistas.

A existência de uma hierarquia entre as nações, entretanto, permanece e mesmo se aprofunda, com o crescimento da desigualdade como regra da competição capitalista no plano internacional.

Isso permite e torna legítimo continuarmos a falar em Centro e Periferia, mostrando que o jargão criado nos anos 1960 para dar conta das assimetrias visíveis no processo de desenvolvimento capitalista mundial continua válido e revelador da mesma situação de desalinhamento das nações aí inseridas.

A forma dessa dependência, contudo, vem se alterando bastante, sendo que atualmente ela passa muito mais pelos imperativos das contas de capital e pelos fluxos a elas relacionados, do que pelas transações comerciais e pelas relações de preços aí estabelecidas.

O endividamento pela absorção de volumes cada vez maiores de poupança externa é a condição primeira para que as transações correntes dos países dependentes sofram com o peso cada vez maior dos encargos da balança de rendas, ensejando a necessidade de absorção de novos volumes de poupança externa num círculo vicioso que se estabelece mesmo que os termos de troca evoluam de modo favorável ao país.

Assim, sem necessidade de que haja perdas nas relações de troca, a extração de excedentes dos países menos desenvolvidos pelos mais desenvolvidos está garantida pelo volume de passivo externo que as economias dependentes carregam.

A posição do Brasil atualmente, considerados em conjunto o tamanho de seu passivo externo, a dimensão assumida pelos pagamentos de juros e envio de lucros e dividendos a não residentes, e a transformação de nossa pauta de exportações no sentido do seu domínio pelos produtos primários e de baixo valor agregado, é emblemática desse novo tipo de dependência.

Essa situação é resultado de uma combinação funesta: de um lado uma política ativa, iniciada nos anos 1990, para colocação do país no papel de potência financeira emergente (desregulação e abertura financeiras desbragadas, concessão de benefícios fiscais aos rendimentos financeiros e ao envio de rendas ao exterior etc.); e, de outro, a passividade com que se foi aceitando, na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, a perda de protagonismo do país na produção de bens de alto valor agregado, bem como sua inserção completamente subalterna nas cadeias produtivas globais.

Assim, o papel do Brasil na divisão internacional do trabalho é hoje lamentável, resumindo-se à produção de bens de baixo valor agregado e, graças à combinação quase permanente de juros altos e câmbio apreciado, ao pagamento de ganhos incomensuráveis em moeda forte aos não residentes.

Ainda que o atual paradigma tecnológico pareça tornar uma impossibilidade prática a conquista de uma posição completamente soberana do país na divisão internacional do trabalho, a necessidade de elevar a produção de bens de alto valor agregado, seja para o mercado interno, seja para o externo, coloca-se como condição sine qua non para um processo de desenvolvimento capaz de continuar e aprofundar a redução das desigualdades e o término da fratura social que desgraçadamente ainda marca o país.

É essa a diretriz das medidas aqui propostas. Elas precisam fazer sentido em conjunto, articuladas num projeto nacional de desenvolvimento que não temos por aqui desde os anos 1980/90.

Nas palavras de Fiori: “depois de três décadas aproximadamente, o Brasil segue sem conseguir definir e consolidar uma estratégia nacional e internacional hegemônica”. A visão antiestatista, antinacionalista e antidesenvolvimentista que marcou aquelas transformações só foi ligeiramente arranhada pelos últimos governos do PT”, que, ainda segundo o autor, “liderou um governo de coalizão que foi adernando cada vez mais na direção de um projeto de Estado e de ‘capitalismo organizado’ e de ‘bem-estar social’, ao lado de uma política externa cada vez mais autônoma e voltada para as potências emergentes”, sem, contudo, “nunca ter conseguido alterar as regras e instituições monetário-financeiras criadas pelos governos liderados pelo PSDB”.

A articulação de um projeto nacional de desenvolvimento deve passar, portanto, pelo desmonte de uma institucionalidade que beneficia tão somente a riqueza financeira e os fluxos de rendimento que ela gera<sup>61</sup>.

O outro lado da moeda implica resgatar o protagonismo da indústria, fazendo da necessidade de respeito e preservação ao meio ambiente uma vantagem comparativa do país em meio às transformações mundiais.

A inversão do posicionamento do Estado em relação ao papel do Brasil na divisão internacional do trabalho mostra-se, portanto, de fundamental importância e ela passa necessariamente pela adoção das medidas emergenciais inicialmente colocadas e pelas alterações mais permanentes na gestão macroeconômica aqui propostas.

Sem isso, poderemos continuar a ter desenvolvimento capitalista em nosso país, mas de um modo cada vez mais subalterno e, certamente, com enorme retrocesso no pouco que conseguimos avançar do ponto de vista do desenvolvimento social e da redução das desigualdades.

## 11. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

O meio ambiente deve fazer parte de uma política integrada de equilíbrios com o desenvolvimento social, econômico e cultural.

Até o momento, as tentativas de enfrentamento dos problemas ambientais não produziram efeitos desejados. As saídas econômicas, como a do mercado de carbono, sugerida ainda em 1992 pela conferência no Rio de Janeiro (Eco-92), têm tido resultados restritos.

Ações ousadas e agressivas dependem da reconversão do sistema produtivo e do padrão de consumo para uma transição ecológica.

A revisão das estruturas tributária e orçamentária governamentais torna-se fundamental, apontando tanto para a maior taxação das atividades fortemente degradantes do meio ambiente como para o estímulo às iniciativas que apontem para a economia de baixo carbono e consumo consciente. Por isso, a manutenção da política de proteção à Amazônia, que obteve avanços com grande visibilidade e respeito internacionais, deve ser aprofundada.

No tema central da mudança climática, o Brasil, com 70% da eletricidade gerada de maneira sustentável, tem uma posição muito forte, mas a diversificação da matriz energética continua prioritária, com a exploração do gigantesco potencial da energia solar e eólica<sup>62</sup>.

A visão de um país que assume a dianteira na energia limpa é perfeitamente realizável. Mas ainda há muito a avançar nos estímulos econômicos para um uso racional da energia. Por exemplo, não faz sentido o aquecimento de água baseado em chuveiros elétricos em vez do aquecimento solar.

Também se faz necessária uma alteração radical da matriz de transportes, onde predominam caminhões e diesel, e o transporte de pessoas centrado no carro e no avião.

Com 85% da população urbana, as cidades tornaram-se palco das principais transformações no sentido de políticas ambientais sustentáveis.

61 Entrevista de José Luis Fiori disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Longa-duracao-e-incerteza/33850>

62 IBASE, Os investimentos do BNDES nas áreas de infraestrutura, logística e energia no período 2008-2014 (abril de 2015). Disponível em: [www.ibase.br/bndes/investimentos/](http://www.ibase.br/bndes/investimentos/)

A escassez de água, um dos principais problemas; a precariedade do saneamento básico, onde ele existe; denunciam uma opção do poder público por ignorar estas demandas e priorizar outros investimentos. Enfrentar essas questões é prioridade para garantir o bem-estar da população.

A reorientação da política de mobilidade, no sentido de mais transporte de massa movido à eletricidade em vez do carro particular, terá fortes impactos em termos de redução de custos sistêmicos, do tempo perdido, de poluição urbana, e de resgate dos espaços de convívio e civilidade nas ruas.

Uma visão ambiental equilibrada envolve também o deslocamento do hiperconsumo individual para o consumo social cada vez mais necessário: a expansão da saúde e da educação públicas e gratuitas.

O saneamento básico com sistemas mais avançados de reciclagem, por exemplo, melhora a qualidade de vida da população sem os impactos ambientais negativos do consumismo.

Enfim, se é possível e necessário valorizar saberes e práticas tradicionais das populações brasileiras que mais diretamente interagem com o meio ambiente, vale frisar que somente com a introdução de novas tecnologias, a resposta a demandas populares de consumo e bem-estar, e novas direções para o desenvolvimento industrial, poderemos efetivamente estar à altura do desafio que essa questão nos coloca hoje. Por isso mesmo tem de estar integrada aos próprios fundamentos de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

### III. POLÍTICA, ESTADO E DEMOCRACIA

Não existem perspectivas favoráveis para reconquistar uma trajetória de desenvolvimento sustentável e de longo prazo se este projeto não for pensado na perspectiva da democracia. Nesse sentido, a defesa irrestrita da democracia e da legalidade contra as tentativas golpistas de alguns setores sociais reacionários é certamente a base que unifica e dá identidade a todos os setores progressistas e democráticos de nossa sociedade.

Fica cada vez mais claro que o embate em torno de projetos tenderá a se intensificar, uma vez que avançar somente pelos pontos de menor resistência já não será possível.

É preciso rearticular os projetos políticos, consolidar novas alianças, soldar a esquerda e centro progressistas, voltar a ser atraente para os trabalhadores organizados ou não, e atrair a classe média para poder retomar a trilha de democratização e inclusão social pela qual, ao menos em parte, seguiu o Brasil durante os anos recentes. Assim, poderá abrir-se um novo ciclo de avanços na história do Brasil, em lugar de um de retrocessos, que nos ameaça hoje.

#### 1. REFORMA POLÍTICA

As dificuldades econômicas e o impasse a que chegou o sistema político vigente são fenômenos interligados. A simultaneidade dos dois problemas faz com que um crie barreiras para a resolução do outro, e vice-versa<sup>63</sup>.

Em junho de 2013, de forma surpreendente para muitos, as ruas de várias cidades brasileiras foram ocupadas com protestos, fundamentalmente espontâneos, que, apesar de certa ambiguidade, expressavam o clamor pelo acesso a serviços públicos de qualidade. Ficava implícito, ao mesmo tempo, que o sistema político e seus representantes não eram vistos como capazes de atender estas e outras demandas.

O processo de reforma política esboçado pelo governo foi abortado e quase nada das melhorias nos serviços pedida pela voz das ruas aconteceu. Em 2015 o Congresso Nacional empreendeu contrarreformas que vão na contramão dos apelos sociais.

O atendimento das reivindicações populares depende da capacidade da sociedade apropriar-se dos recursos que têm sido capturados pelo poder econômico nos ganhos especulativos sobre a dívida pública e por inúmeros mecanismos de transferências tributárias.

O enfrentamento desse conflito em favor das demandas da sociedade depende, em primeiro lugar, do reforço da esfera pública. Sem o resgate da democracia e da política as chances de êxito da agenda de desenvolvimento serão reduzidas<sup>64</sup>.

As manifestações populares expressam a demanda pelo reforço da democracia participativa, prestação de contas pelos governantes e representantes, responsabilidade pública pela qualidade dos serviços, transparência no processo decisório e definição de prioridades que sejam do interesse geral e não do interesse particular.

A democracia representativa e o sistema eleitoral vigente padecem de deformações e de uma crise de representatividade. Daí a urgência de uma reforma política. A crise afeta os partidos políticos e o poder legislativo dos três entes federativos, submetidos à mercantilização do voto.

63 DOMINGUES (2015-B).

64 FLEURY (2013).

Por outro lado, em uma situação de acirramento de conflitos, tornam-se evidentes os limites do presidencialismo de coalizão. As alianças impostas por este modelo para assegurar a governabilidade tornam qualquer governo alvo de intensa pressão de interesses fisiológicos e de partidos sem conteúdo programático ou com posições ideológicas antagônicas. “Uma ampla camada de parlamentares fisiológicos chantageia o governo obrigando-o a negociar no varejo de modo ininterrupto. No meio dessas negociações complicadas e inevitáveis, o interesse nacional vira mera moeda de troca”<sup>65</sup>.

Nesta perspectiva, a reforma política reivindicada pela sociedade (ao contrário da que foi aprovada pelo Congresso) é a mais importante das reformas, devendo ser a prioridade das forças progressistas, em uma estratégia bem calibrada de mobilização e anteparo institucional.

A reforma política ampla e democrática deve assegurar o pluralismo partidário, resguardar o sistema proporcional, fortalecer os partidos e ampliar a liberdade política; implantar um novo sistema de representação político-eleitoral com financiamento público de campanhas e voto em listas partidárias, fortalecer os mecanismos de democracia participativa, direta e representativa, lançar mão de plebiscitos e referendos como mecanismos de decisão democráticos. São pautas que se coadunam perfeitamente com o debate acerca do desenvolvimento econômico e social do país.

A reforma política somente será alcançada com ampla mobilização popular. Neste momento, a defesa da democracia tem como objetivo impedir a constitucionalização do pior aspecto do sistema, o financiamento privado de campanhas por empresas, tal qual aprovado na Câmara dos Deputados.

Novos canais e experimentos com a participação direta precisam ser construídos, a partir do estado e a partir da própria sociedade.

## **2. COMBATER A CORRUPÇÃO DE FORMA ISENTA E INSTITUCIONAL**

A construção de uma sociedade democrática, republicana e civilizada passa necessariamente pelo combate à corrupção e aos desvios de qualquer espécie.

É fundamental salientar que o combate à corrupção depende de investigação independente, justa e sem orientações personalistas ou político-partidárias, que desvendem os caminhos dos malfeitos tanto no setor público, quanto no privado.

As relações espúrias entre o setor privado e o setor público no Brasil não se restringem à esfera político-eleitoral, apesar de ter aí boa parte de sua origem. Desta forma, falar em combate à corrupção de maneira responsável requer o aprofundamento do debate acerca da reforma política, de forma a separar o interesse público representado pelos partidos políticos e os interesses privados e particularistas representados pelos tradicionais financiadores de campanha.

Ademais, é preciso prosseguir no processo de fortalecimento das instituições de controle da legalidade e moralidade dos atos estatais, tornando o julgamento dos casos de corrupção mais efetivos, sem abrir mão do respeito aos direitos e garantias fundamentais, tais como o devido processo legal, a ampla defesa e a presunção constitucional do estado de inocência, conquistas da humanidade. A autonomia das instituições de controle deve ser preservada, mas é preciso se avançar no debate sobre o alcance de seus poderes e do estabelecimento de mecanismos de controle social de suas atividades, de forma a coibir eventuais abusos de autoridade e desvio de função. Impõe-se, ainda, afastar as

---

65 SINGER (2014)



perspectivas autoritárias que tratam os direitos fundamentais e os mecanismos democráticos de controle dos atos estatais como obstáculos tanto à eficiência punitiva do Estado quanto ao funcionamento do mercado.

Por fim, a atividade estatal de controle da legalidade e moralidade dos atos estatais não pode representar um ônus demasiadamente pesado para a sociedade, na forma de paralisação da atividade econômica. É importante que se criem mecanismos que permitam a identificação dos desvios e a responsabilização de seus autores, sem com isso incorrer em violação de direitos ou impedimento das atividades empresariais, governos e investimentos, preservando-se a dignidade da pessoa humana, o funcionamento do Estado, a manutenção dos empregos e promovendo-se o desenvolvimento ao mesmo tempo em que se previnem condutas desviantes.

### **3. DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO**

Os meios de comunicação estão extremamente concentrados e impermeáveis a pontos de vista que não sejam os dos setores dominantes econômica, política e socialmente.

O direito à comunicação é indispensável à cidadania e à democracia. É preciso combater a monopolização do setor, fortalecer um sistema público de comunicação, fortalecer a imprensa alternativa, multiplicar a radiodifusão comunitária, estimular a inclusão digital e estabelecer um novo marco regulatório.

Na luta pela democratização da mídia é preciso dar ênfase à defesa da produção e da cultura nacional, valorizando a diversidade regional e a produção independente; no processo de convergência digital, defender a produção nacional em face de tentativas de invasão estrangeira.

Muito longe de representar a introdução de qualquer instrumento de censura, é fundamental modificar a legislação dos meios de comunicação de modo a democratizá-los e garantir que sejam o esteio de um debate plural sobre os problemas e soluções para o Brasil, aprendendo com as lições de diversos países capitalistas desenvolvidos.

### **4. PAPEL DO ESTADO**

O fortalecimento do papel do Estado é requisito para um projeto de desenvolvimento nacional.

O Estado, condensação material de forças, cumpre, nas sociedades capitalistas, tarefas essenciais no planejamento de ações de longo prazo, financiamento dos projetos estruturantes e coordenação dos investimentos públicos e privados.

“Não há na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado nacional. E esse papel, no plano interno, cumpriu-se via indução, estímulos, incentivos fiscais, cambiais e financeiros, compras governamentais, pesquisa e desenvolvimento tecnológico etc.”<sup>66</sup>. O papel do Estado nacional no desenvolvimento é inquestionável inclusive nos países do centro do sistema capitalista, como Alemanha, Japão, Inglaterra e EUA. O mesmo se verifica nos casos da Coreia do Sul e de Taiwan e, mais recentemente, a China.

Os períodos em que o Estado atua como indutor do desenvolvimento econômico são sempre substituídos por um ataque à sua intervenção no “bom funcionamento” de mercados. Em todas as economias capitalistas, “o Estado fez

<sup>66</sup> CANO (2010).

e continua a fazer o que os mercados não fazem”.<sup>67</sup> O papel ativo do Estado é encontrado em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sendo assim, faz-se necessário superar a discussão ideológica sobre excesso ou ausência de intervencionismo estatal e partir para o debate estratégico acerca do papel do Estado nacional no desenvolvimento.

O Poder Judiciário, a quem incumbe, precipuamente, concretizar o projeto constitucional e tornar efetivo o sistema jurídico institucional em vigor, precisa ser reestruturado. Nesse sentido, se impõe democratizar os mecanismos de ingresso nas carreiras jurídicas, a composição dos seus órgãos de cúpula, o processo de formação dos juízes, bem como adequá-los aos projetos de modernização do Estado nacional por meio de reformas estruturais democráticas.

O Estado brasileiro, garroteado pelo neoliberalismo e moldado para atender aos interesses do poder econômico, interpôs barreiras para o efetivo avanço do projeto socialmente inclusivo dos últimos anos. Avolumam-se contradições entre suas instituições conservadoras e as aspirações sociais por mais democracia, transparência, efetiva participação política e cidadania social.

A necessária reforma do Estado deve aumentar a eficiência do gasto público (combatendo desvios e fontes de corrupção), modernizar e retirar o peso da burocracia (tributária, cartorial, dentre outras), impedir as instituições republicanas de se tornarem fontes de promoção de interesses pessoais e corporativos (atualizando o modelo de controle externo e institucional).

Ao mesmo tempo em que crie uma estrutura de planejamento e execução forte, competente e capaz de cumprir os objetivos centrais do Estado no capitalismo atual: distribuir renda e riqueza, orientar e gerenciar um projeto de desenvolvimento nacional socialmente inclusivo e ambientalmente responsável, criar condições favoráveis aos agentes econômicos, promover o avanço de setores estratégicos para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico.

## **5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E RECONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES DO ESTADO**

É preciso pensar a nova agenda de desenvolvimento de maneira a integrar distintas políticas que atuam no mesmo território, em uma perspectiva matricial e interdisciplinar, com objetivos de curto, médio e longo prazo. Neste sentido, será necessário recuperar o planejamento governamental, reorganizando esta importante função de Estado, capacitando-o no enfrentamento das exigências do futuro.

No Brasil, o planejamento governamental possui forte influência tanto da burocracia que operou o desenvolvimentismo dos anos 1960 e 1970, quanto da implantação de padrões e procedimentos a partir de valores neoliberais em contexto democrático.

Nos anos 1990 as bases materiais e financeiras do Estado brasileiro foram destruídas em decorrência das privatizações e das reformas voltadas para transformá-lo em organismo regulador. Os conhecimentos acumulados durante décadas no planejamento governamental nos mais diferentes setores da infraestrutura econômica e social, bem como no âmbito mais geral, foram dissipados por força desses processos.

Nos últimos anos, procurou-se, embrionariamente, recuperar algumas dessas capacidades perdidas.

---

67 MAZZUCATO e PENNA (2015).

O caso do PAC, em especial, representa nova tentativa de recompor o papel do Estado na coordenação dos investimentos públicos e privados, de forma articulada com os bancos públicos, provedores do financiamento desses projetos de longo prazo.

O PAC caminhou no sentido de promover alterações na legislação tributária; instituir medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; fortalecer a capacidade institucional dos órgãos; estimular e fortalecer a organização das administrações públicas subnacionais; e remover obstáculos burocráticos, normativos, administrativos, jurídicos e legislativos que criavam restrições à execução.

Nessa empreitada, o planejamento foi encarado como uma atividade que incorpora todos os meios para a implantação das políticas, com atenção especial para os arranjos que viabilizam a execução. Estes arranjos buscaram requalificar o planejamento que, no limite, está organizado para reconstruir as capacidades do Estado para operar. Não obstante, essa tentativa de reorganizar o planejamento governamental ainda é incipiente e localizada.

Na atual quadra, o Brasil encontra-se mais uma vez diante de escolhas inconciliáveis. Ou adota o caminho da subalternidade (econômica, política, social, intelectual, moral e cultural) ou novamente se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico. Diante de tal contexto, urge recriar as capacidades do Estado e recolocar o planejamento estratégico governamental a serviço do país.

É preciso pensar o Estado brasileiro sem as amarras conjunturais que nos aprisionam a soluções – frágeis e parciais – de curto prazo. O *pragmatismo*, como método de governo, possui limites óbvios, dificilmente mostrando-se capaz de nos levar a um contexto civilizatório mais avançado.

Nesse diapasão, cabe ao planejamento público papel fundamental. Trata-se de reorganizar esta importante função de Estado em razão das exigências do futuro.

A importância renovada do planejamento governamental em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, *complexos, incertos e dinâmicos*) o constitui como importante instrumento capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos, tornando possível a busca pela tríade *eficiência, eficácia e efetividade* das ações governamentais.

Um *sistema nacional de planejamento* pode superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada.

O planejamento para o desenvolvimento é função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo, como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas em nossas sociedades.

Em suma, cabe ao governo federal atuar na recuperação de capacidades estatais para a promoção do desenvolvimento, o que envolve um espectro amplo de dimensões, dentre as quais merece destaque a planificação estratégica e gestão pública alinhada às exigências do mundo contemporâneo.

## **6. DEMOCRATIZAR AS RELAÇÕES NO INTERIOR DO PACTO FEDERATIVO**

O projeto de reforma política precisa democratizar o pacto federativo e fortalecer especialmente os governos municipais. Dar-lhes mais autonomia e maiores capacidades para a gestão pública local.

Para dar início a esse processo amplo de debates sobre a reforma do pacto federativo é preciso criar um fórum específico, onde todos os entes da federação e toda a sociedade estejam representados. Um caminho pode ser a constituição de uma mesa federativa plena, com a participação da União, dos governos estaduais e municipais, com a pactuação prévia de uma agenda que contemple interesses comuns. O objetivo é estabelecer um novo pacto, de reforço às capacidades dos municípios, estabelecendo responsabilidades complementares e articuladas para todos os entes federados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES JR. (2015). Austeridade fiscal e expansão da infraestrutura: uma combinação impossível. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, 22, agosto (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>
- ANFIP (2013). *Análise da Seguridade Social 2012*. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2013, 131 p.
- ARAUJO, E. (2015) Política cambial e gerenciamento dos fluxos de capitais pós-crise: o debate internacional e o caso brasileiro. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, 20, junho (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>
- ARENDT, M. (2015). *Mais 4 anos de ajuste fiscal e 40 anos sem mudança estrutura*. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, 21, julho (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>
- BALBIM, R; KRAUSE, C; LIMA NETO, C. (2015) PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL? Brasília: IPEA (Texto para Discussão 2116). [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2116\\_sumex.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2116_sumex.pdf)
- BARBOSA, A.F e AMORIM, R.L. (2013). Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013- A). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- BASTOS, C. P. (2015). Não existe não haver alternativa. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, 16, março (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>
- BELLUZZO, L.G. (2009). *Os antecedentes da tormenta*. São Paulo: UNESP.
- BIANCARELLI, A. e ROSSI, P. (2013). A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013- A). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- BIELSCHOWSKY, R. (2012). *Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*. Campinas: IE-UNICAMP. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CACCIA BAVA, S. (2015). Pacto contra o rentismo. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 98, setembro
- CANO, W. (2010) *Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento*. Texto submetido à publicação na *Revista Tempo do Mundo*, do IPEA, em 15/7/2010.
- CARDOSO Jr, J.C. e MUSSE, J.S. (2013). *Seguridade social, trabalho e políticas de emprego no Brasil: questões e soluções para ampliar a efetividade do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013- A). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

- CASTRO, J. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico in: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013–A). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- CASTRO, J.A e Outros (2012). Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: IPEA. Nota técnica 9, junho.
- Celso Furtado (1992). Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- CGEE (2013). Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), 2013. 136 páginas; ISBN 978-85-60755-61-5.
- CONTI, B. (2015) Um tripé estático e um país que tenta movimentar-se. Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 15, março (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- COSTANZI, R.N. e ANSILIERO, G.(2013). Inclusão previdenciária e mercado de trabalho. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- DELGADO, G. (2015). QUESTÃO AGRÁRIA HOJE (no prêlo).
- DIEGUES, A. Carlos (2015). Desindustrialização e Doença Brasileira. Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 22, agosto (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- DOMINGUES, J.M. (2015). Dois ciclos (e uma transição difícil). See more at: <http://cee.fiocruz.br/?q=node%2F58#sthash.4FLBkepo.dpuf>
- DOMINGUES, J.M. (2015-B) O Brasil entre o presente e o futuro: conjuntura interna e inserção internacional. Rio de Janeiro: Mauad (2ª. edição revista e ampliada).
- ELOY, C.M; COSTA, F. e ROSSETTO, R. (2013). Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- FAGNANI, E. (2014) Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento. Plataforma Política Social, julho. <http://plataformapoliticassocialedesenvolvimento.com.br/fragmentacao-da-luta-politica-e-agenda-de-desenvolvimento/>
- FAGNANI, E. e TONELLI VAZ, F. (2013\_B). Previdência e seguridade social: velhos mitos e novos desafios. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- FAGNANI, E. e TONELLI VAZ, F. (2013-A). Seguridade social, direitos constitucionais e desenvolvimento. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 – B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013–A). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

FARHI, M. E PRATES, D. (2015). “Perspectivas das Economias Avançadas”, Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 14, fevereiro . <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>

FLEURY, S. (2013). Não é só a reforma política, são os direitos sociais! Plataforma Política Social. 30/7/2013. ([www.politicasocial.net.br](http://www.politicasocial.net.br)). Clique aqui para baixar o artigo completo.

FONSECA, A; JACCOUD, L. e KARAM, R. (2013). Do Bolsa-Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania social. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

GADELHA CAG, COSTA LS. Saúde e desenvolvimento nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010. In: Machado CV, Baptista TWF, Lima LD, organizadores. Política de saúde no Brasil: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012. p.61-90.

GADELHA CAG, MALDONADO JMSV. Complexo industrial da saúde: dinâmica de inovação no âmbito da saúde. In: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, et al, organizadores. Políticas e sistemas de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2008. p.247-81.

GOBETTI, S. e ORAIR, R. (2015) Jabuticabas tributárias e desigualdade no Brasil. Valor, 31 de julho <http://www.valor.com.br/opiniaio/4157532/jabuticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil>

GOMES, G. e CRUZ, C.A. (2015). Vinte anos de economia brasileira 1995/2014. Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. <http://altosestudosbrasilxxi.cgee.org.br/> <http://plataformapoliticasocial.com.br/vinte-anos-da-economia-brasileira-1995-2014-2/>

HELLER, L.(2013). Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

IBARRA, A. (2013). Mercado de trabalho brasileiro: identificação dos problemas e propostas de enfrentamento na perspectiva da agenda social-desenvolvimentista. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013- A). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

IPEA (2012). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília: IPEA, Comunicados do IPEA, Nº 155.

JACCOUD, L. (2013). Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FAGNANI,

- E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- JAYME Jr, F. (2015) A Restrição Externa, mais uma vez! Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 14, fevereiro (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- KLIASS, P. (2015) Imposto territorial rural. Carta Maior, 28 de agosto. <http://cartamaior.com.br/?%2FColuna%2FImposto-territorial-rural%2F34293>
- KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente. Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde fica a Política Habitacional? IPEA, TD 1853, Rio de Janeiro, agosto de 2013.
- Lacerda, A.C (2015). “Por uma nova gestão macroeconômica: crescimento, contas públicas, câmbio e juros”, Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 15, março (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- LAVINAS, L. (2013). Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2014–A). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Lavinas, L. (2014) “América Latina: Mínimos monetários em lugar da proteção social” Desigualdade e proteção social na América Latina – Revista Política Social e Desenvolvimento, Número 8. Acesso em: 30/05/2015 Disponível em: <https://plataformapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/11/revista-08.pdf>
- MAGALHÃES ELOY, Claudia. O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.
- MAGALHÃES ELOY, Claudia; ROSSETTO, Rossella; COSTA, Fernanda. Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania: Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2013. Pp.337-368.
- MARICATO, E. (2013). Cidades no Brasil: neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório? Campinas: instituto de Economia da Unicamp: Plataforma Política Social. Revista Política Social e Desenvolvimento, n. 1, novembro (revista digital).
- MAZZUCATO, M. E PENNA, C. (2015) Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia. Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 21, julho (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- MELLO, G. S. (2015). “Regimes Macroeconômicos e o Brasil pós-crise”, Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 15, março (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- MELLO, G. S. (2015-B). Três cenários possíveis para o Brasil em 2015: o bom, o mau e o feio. Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 18, abril (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>
- MENEZES, F; CAMPOLINA, A. e ROMANO, J. (2013). Segurança alimentar e nutricional: balanço e novos desafios. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização



da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação. PROJETO BRA/00/19 – PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID, 2008.

MPO (2015) - Caderno de Monitoramento do PPA (2012/2015) RETRATO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA PNAD 2012

NASSIF, A. (2015). Tripé Macroeconômico: Limites e Propostas de Mudança. Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento 15, abril (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>

OCDE (2015) Government at a Glance 2015. OCDE Publishing, Paris ([http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page1))

OCDE (2015), Education at a glance interim report: Update of unemployment and educational attainment indicators. Paris: OCDE. Janeiro

OLIVEIRA, F. (2015). O ajuste esquizofrênico. Carta Maior, 22 de maio. <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/O-ajuste-esquizofrenico/7/33550>

OLIVEIRA, Tiago. (2013). Subdesenvolvimento e mercado de trabalho no Brasil: impasses e desafios atuais. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013- A). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

PAULA, L.F. e SARAIVA, P. J. (2015). Regime de metas de inflação: algumas lições da revisão do “Novo Consenso” Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 20, junho (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>

PRADO, A. (2015). Gestão macroeconômica e Desenvolvimento, Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 14, fevereiro (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>

Quadros, W. (2015) Paralisia econômica, retrocesso social e eleições. Disponível em: [http://plataformapoliticassocialedesenvolvimento.com.br/wp-content/uploads/2015/01/TD\\_WaldirQuadros012015.pdf](http://plataformapoliticassocialedesenvolvimento.com.br/wp-content/uploads/2015/01/TD_WaldirQuadros012015.pdf)

RIBEIRO DE OLIVEIRA, A. T. (2013). Os desafios ao desenvolvimento econômico e social colocados pela dinâmica demográfica. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

ROMAMO, J; CAMPOLINA, A; e MENEZES, F. (2013). Agricultura familiar e reforma agrária na superação da pobreza a na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013- A). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

ROSSI, P. e BIANCARELLI, A. (2015). Do industrialismo ao financismo. Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento, 13, fevereiro (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>

SALVADOR, E. (2015). Consequências das Renúncias Tributárias no Financiamento da Seguridade Social no Brasil. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, 19, maio (ISSN: 2358-0690). <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>

SCHOR, Silvia; PAIVA, Henrique. Novos procedimentos para estimar a capacidade de pagamento das famílias em programas de Habitação de Interesse social. Artigo apresentado na LARES, São Paulo, 2011.

*SINGER, A. V. (2014) A política como ela é. Folha de S.Paulo, 30 de março*

SPOSATI, A; CORTES, L. e COELHO, R.P.S. (2013). Assistência social, seguridade e cidadania. In: FAGNANI. E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

VIANA, A.L. D; SILVA, H.P; LIMA, L.D. e MACHADO, C.V. (2013). O sistema de saúde brasileiro: dilemas atuais. In: FAGNANI. E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

WALTENBERG, F. (2013). Igualdade de oportunidades educacionais no Brasil: quão distantes estamos e como alcançá-la? In: FAGNANI. E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

WALTENBERG, F. (no prelo), “Educação/Education”, *Brasil em números / Brazil in Figures*, v. 23, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.



**Documento elaborado por iniciativa de:**

Brasil Debate, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento,  
Fórum 21, Fundação Perseu Abramo, Plataforma Política Social, Le Monde Diplomatique  
Brasil e Rede Desenvolvimentista

