

Governo Lula: continuidade do modelo e desgaste democrático. Uma perspectiva desde as ONGs

Adhemar S. Mineiro,* Jorge Eduardo S. Durão**

Por ocasião de um seminário de avaliação do governo Lula, realizado há meses pela Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), houve um amplo consenso de que o destino da democracia na região é uma questão central a ser repensada frente à incapacidade que diversos governos latino-americanos têm revelado de enfrentar os desafios da redução das desigualdades sociais e do estancamento econômico de nossos países.

O relatório do PNUD, intitulado *A democracia na América Latina: para uma democracia de cidadãos e cidadãs*, publicado em abril de 2004, revela uma insatisfação generalizada com o desempenho das democracias da região. Entre outros dados, revela-se que em 2002, 43% dos cidadãos e cidadãs tinha atitudes democráticas, 30,5% atitudes ambivalentes e 26,5% atitudes não democráticas. Nele se diz também que mais da metade dos latino-americanos e das latino-americanas preferiria um «regime autoritário» a um outro democrático, se aquele «resolvesse» seus problemas econômicos. Apesar das críticas ao relatório e das polêmicas em torno dele, trata-se evidentemente de um elemento relevante para a discussão.

Analisando os diferentes processos políticos da América Latina, a pesquisadora chilena Marta Lagos constata que há uma percepção majoritária entre as populações da região: a de que seus governantes da era democrática não têm poder para lidar com as

* Adhemar S. MINEIRO.
Economista.

** Jorge Eduardo S. DURÃO.
Diretor geral de ABONG.

✉ jdurao@fase.org.br

expectativas criadas e alimentadas por eles mesmos. «O discurso pouco crível dos políticos, associado à sensação de dispersão do poder, explica por que muitos governos estão tão mal avaliados», diz Lagos, diretora executiva do Latinobarómetro,¹ sediado em Santiago. Segundo Lagos, criou-se um falso vínculo entre democracia e desenvolvimento econômico. «Precisamos trazer a democracia de volta ao que ela é: um sistema político que privilegia a paz e o entendimento e a liberdade», diz.

Essa visão absolutamente reducionista do processo democrático, que o desvincula do exercício do poder real, foi sustentada pelo seguinte argumento formulado pelo ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (FHC):

Esse mal estar governamental não é característica só do Brasil. O mundo passa por uma acomodação tectônica provocada pela globalização. As margens de manobra dos governos, mesmo do mais poderoso deles são pequenas diante da nova lógica dos mercados. Ao não se compreender a natureza das modificações ocorridas e as novas oportunidades, que apesar de tudo se abrem para os países, as percepções do dia a dia ficam confusas. E mais confusas ainda quando, pela falta de um projeto de governo consistente com a realidade, os líderes políticos ziguezagueiam entre a paralisação administrativa e as tentações voluntaristas de volta a um passado impossível de ser retomado.

É claro que FHC, ao fetichizar a globalização e os mercados, não se deu ao trabalho de mencionar o papel que seu governo teve na brutal expansão da dívida pública, limitando dramaticamente as possibilidades orçamentárias, e que mergulhou o país na mais profunda dependência e vulnerabilidade externa.

1. BALANÇO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Frustração das expectativas de mudança e desgaste da democracia

A trajetória do PT, acelerada a partir de meados de 2002, resultou numa espécie de morte súbita da representação político-partidária do campo contrário ao neoliberalismo. A não realização até agora das expectativas de mudança dos eleitores que consagraram Lula nas eleições de 2002 — retomada sustentada do crescimento econômico, geração de empregos e redução das desigualdades sociais — e a opção do governo Lula pela continuidade da política macro-econômica e de outros fundamentos da política do governo anterior, vem acarretando a crescente frustração de parcelas cada vez mais expressivas dos seus eleitores, e em particular dos movimentos sociais e de outros setores da sociedade civil organizada.

Em síntese, numa primeira contribuição ao balanço devemos reconhecer que o governo Lula não foi capaz de atender, com uma política conseqüente e clara orientação estratégica, a nenhum dos parâmetros que constituem o ideário das nossas ONGs.

1 O projeto, fundado em 1995 nos moldes de uma iniciativa semelhante da União Européia, promove pesquisas anuais de opinião, em 17 países latino-americanos, e tem sido um importante medidor do apoio à democracia na região.

Não foi dado nenhum passo relevante no sentido da redução das desigualdades sociais. A continuidade da política macro-econômica aponta para o seu agravamento. Os avanços na questão da igualdade racial ficarão radicalmente comprometidos, sem drásticas medidas de redistribuição de renda e de riqueza, já que os afro-descendentes constituem 80% dos pobres e miseráveis. As políticas sociais, mais orientadas pela lógica da focalização do que da universalização, têm a tarefa de Sísifo de «enxugar gelo», enquanto aumenta o desemprego, e a concentração de renda e de riqueza chega a um patamar exorbitante. O Brasil é uma sociedade sem reformas — disse Márcio Pochmann no seu Mapa da Exclusão — e pelo visto continuará a sê-lo.

Não avançamos no sentido da efetivação dos direitos. Os direitos sociais consagrados no artigo 6º da Constituição Brasileira só se tornarão realidade na medida em que o Estado comprometa, durante anos, os recursos orçamentários necessários para a sua efetivação. A exigibilidade dos direitos sociais é um compromisso das ONGs, mas é também um imperativo constitucional que o governo Lula, assim como os que o antecederam, não vêm respeitando. A reforma da previdência não contemplou a inclusão dos milhões de brasileiros excluídos do sistema e a reforma tributária foi uma oportunidade perdida de avançar no sentido de uma política re-distributiva. Permanecem no discurso governamental os elementos de desconstrução dos direitos inerentes ao pensamento neoliberal.

O governo Lula não parece ter um projeto para a sociedade brasileira baseado na sustentabilidade sócio-ambiental. Há um encadeamento lógico entre a manutenção da subordinação ao «mercado», a prioridade dada à exportação, o tratamento privilegiado do agro-negócio e das grandes mineradoras, o desmatamento da Amazônia, o apoio às plantações homogêneas de eucalipto, o tratamento dado aos indígenas, etc. Aparentemente, na falta de um projeto, o governo se limita a administrar as pressões de acordo com o peso político dos diferentes grupos de interesse.

O que interessa aqui é apontar para os riscos que essas frustrações poderão representar do ponto de vista da democracia. Embora a crise de confiança na política e nos políticos possa ser transitória (por exemplo, na Argentina, depois do auge do repúdio à classe política ter-se expressado na consigna «que se vayan todos»), constatamos que hoje o presidente Kirchner parece ter alcançado um grau de respaldo popular superior à sua limitada base de legitimidade eleitoral), o desgaste dos partidos e de outras formas tradicionais de fazer política pode colocar novos desafios e responsabilidades para as organizações da sociedade civil.

Diante do poder de veto do capital financeiro sobre as políticas nacionais, a própria questão da exigência de espaços para a definição autônoma de políticas de desenvolvimento pelos governos dos países em desenvolvimento — e da coerência entre as políticas nacionais e internacionais (como se discutiu na XI UNCTAD) — adquire um caráter paradoxal que deve ser pensado nas suas implicações para o futuro da democracia.

A nosso ver a questão de fundo é a dos próprios limites do processo democrático, pois não é apenas a participação que está em questão. Esses limites começaram a se evidenciar durante o processo eleitoral no final de 2002, já que as eleições se realizaram num contexto de terrorismo econômico (violento ataque especulativo e desestabilização da economia brasileira) no qual foi arrancado dos quatro candidatos à presidência da República o compromisso de honrar o acordo que FHC havia negociado com

o FMI. Lula fez mais, lançando a «Carta aos Brasileiros», na qual prometeu cumprir os contratos que garantem os interesses dos setores dominantes, o que impossibilita o cumprimento das promessas feitas à maioria da população como a da criação de 10 milhões de empregos. No governo Lula, o domínio do capital financeiro permanece intocado (com total controle da área econômica do ministério e do Banco Central). O agrogócio representa, graças à desvalorização da moeda brasileira, na transição do governo FHC para o governo Lula, a saída imediata para a situação de extrema vulnerabilidade externa da economia brasileira e Lula sacrifica a esta aliança preocupações de cunho sócio-ambiental. O setor, que é responsável por imensos desastres ecológicos e pela manutenção de relações de trabalho extremamente atrasadas, inclusive em algumas situações o trabalho escravo, continua gozando de todas as benesses governamentais.

Dilemas da participação e desafios para as ONGs

Na experiência das ONGs e de outras organizações da sociedade civil brasileira (OSC), o processo de participação apresenta atualmente um caráter paradoxal. Antes de examinarmos mais de perto a natureza desse paradoxo, vou mencionar alguns elementos sobre as relações entre OSC e o Estado, necessários para melhor compreensão dos companheiros latino-americanos.

As ONGs associadas à Associação Brasileira de ONGs (cerca de 280 entidades) constituem um campo político diferenciado, no universo heterogêneo das entidades sem fins lucrativos no Brasil, o qual tem sido objeto nos últimos anos do discurso homogeneizador do chamado Terceiro Setor. Os compromissos políticos desse campo são a luta contra as desigualdades sociais — com prioridade para o enfrentamento da desigualdade racial e de gênero —, a promoção de um projeto de sociedade democrática e sustentável (a partir da crítica dos efeitos do desenvolvimentismo das décadas anteriores e do questionamento das tentativas de reeditá-lo no governo Lula), a promoção e defesa de direitos (especialmente os direitos sociais amplamente consagrados na atual Constituição brasileira de 1988, e sujeitos desde então a uma permanente ofensiva visando à sua desconstrução). Além da defesa desses compromissos, a ABONG e suas associadas se empenham na defesa de sua autonomia frente ao Estado.

A atuação das ONGs e sua presença no espaço público será melhor compreendida se tivermos presente o fato de que elas têm sido objeto de conflitos abertos com setores conservadores e de uma disputa de significados opondo este campo ao projeto neoliberal.

Partem dos setores conservadores as tentativas autoritárias de restringir a liberdade de associação em nome de falsos compromissos com a moralidade pública ou com a soberania nacional. As organizações não governamentais são um alvo permanente de ataques dos setores cujos interesses são atingidos pelo compromisso das ONGs com alternativas sustentáveis e democráticas de organização da sociedade. Entre eles destacam-se os representantes de grupos econômicos predadores do meio ambiente, aqueles que querem pilhar as riquezas da Amazônia (muitas vezes combinando ações coordenadas com seus sócios internacionais e os ataques às ONGs, a que imputam «desrespeito à soberania nacional»), os grupos econômicos contrariados pela defesa que as ONGs fazem dos direitos das populações indígenas, etc.

O neoliberalismo no Brasil alimentou a partir dos anos 90 uma verdadeira mitologia em torno do papel do Estado e das ONGs. O discurso sobre a incapacidade do Estado de arcar sozinho com a «dívida social» foi um dos argumentos prediletos dos neoliberais. A mobilização permanente da sociedade civil para enfrentar os problemas sociais é obviamente imprescindível, mas estamos cansados do discurso vazio sobre parcerias, cuja única finalidade é desresponsabilizar os governos de suas obrigações intransferíveis com relação às políticas sociais. As ONGs não querem substituir o Estado. Se tivessem essa pretensão delirante, não teriam capacidade para fazê-lo! O governo tem de ser, cada vez mais, governo. As organizações da sociedade civil têm de cumprir o seu papel próprio.

No debate sobre o marco legal das ONGs no Brasil, a ABONG tem sustentado um conceito de «organizações de interesse público» cuja atuação não configura nenhum tipo de complementaridade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de suplementaridade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho dos seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, a partir da sociedade civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos — o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a universalização da cidadania, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social, etc. É importante considerarmos ainda que a própria identidade das ONGs do campo político da ABONG objeto dessa disputa de significados que passa também pela tentativa de subsumi-las no discurso da filantropia empresarial e da responsabilidade social das empresas, para o que o conceito de Terceiro Setor é altamente funcional na medida em que desconhece as contradições que opõem os diferentes segmentos da sociedade civil nas suas relações com o Estado e com o mercado.

A presença das ONGs brasileiras na esfera pública se caracteriza por uma atuação que cobre uma ampla gama de políticas públicas e se traduz na participação em inúmeros conselhos de políticas públicas. Essa participação, que se dá nos diversos níveis da federação, ocorre em conselhos de diversa natureza — consultivos, deliberativos — e importância, inclusive com a presença do ex-presidente da ABONG e de um dos seus diretores atuais no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que assessora o presidente da República. Além disso, as ONGs e movimentos sociais passaram a ser ouvidos em relação a áreas da atuação governamental que no passado ofereciam maior resistência à sua participação, como é o caso da política externa, havendo vários exemplos importantes da participação de OSC nas delegações oficiais brasileiras em negociações e eventos internacionais.

O paradoxo do processo de participação no governo Lula decorre do fato de que apesar de se terem ampliado enormemente os espaços e oportunidades para essa participação, o seu impacto no processo de tomada de decisões pelo governo e pelo Poder Legislativo tem sido muito limitado e em alguns casos praticamente nulo. Um bom exemplo disso, foi o processo de participação da sociedade civil relativo ao chamado Plano Plurianual, que, conforme disposição constitucional, estabelece diretrizes para os orçamentos nacionais que são aprovados a partir do segundo ano de um governo

até o primeiro ano do governo seguinte, inclusive. Em 2003, a ABONG liderou, a pedido do governo Lula, um amplo processo de consultas, em todos os estados da Federação, com a constituição de fóruns estaduais de participação social, nos quais foram ouvidos todos os segmentos da sociedade civil, inclusive organizações de empresários e sindicais.

O governo orientou o debate para as chamadas «orientações estratégicas» do PPA, enquanto as deliberações sobre os grandes projetos governamentais (investimentos e obras de infraestrutura) passavam por outros canais. As recomendações dessas consultas não chegaram a constituir um tema de debate no Congresso Nacional. A questão do chamado superávit primário — elemento central do acordo com o FMI —, objeto de crítica em todos os fóruns estaduais, acabou provocando a queda do relator do PPA no Congresso, por ter tido a ousadia de propor a sua progressiva redução. No momento seguinte à aprovação do PPA foi feito um balanço que evidenciou a falta de consenso dentro do governo acerca do significado do PPA e da relevância do próprio processo de participação social, o que é fácil de entender se considerarmos o caráter do governo Lula que é uma aliança entre forças sociais distintas — hoje hegemônicas pelo capital financeiro e pelo agro-negócio — e uma aliança política que vai do PT a partidos de direita, inclusive alguns remanescentes das velhas oligarquias regionais.

2. DESENVOLVIMENTO, LIMITES E POSSIBILIDADES DE MUDANÇA NO BRASIL

O debate sobre desenvolvimento e o governo Lula

Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser (Celso Furtado)

É enorme o desafio que se coloca hoje para as organizações da sociedade civil e para os movimentos sociais de liderarem e amplificarem o debate sobre os rumos e a qualidade disso que temos chamado de desenvolvimento brasileiro. Essa tarefa — na ausência de partidos políticos consistentemente engajados nesse debate — faz recair sobre essas organizações e movimentos uma responsabilidade desproporcional às forças com que efetivamente contam, já que os atores sociais que aparentemente dispõem de maior capacidade de influenciar as políticas e decisões governamentais — os grandes exportadores, o agro negócio, empresários, alguns setores sindicais, empreiteiras interessadas na retomada das grandes obras de infra-estrutura, etc. — estão ansiosos pela intensificação do processo de acumulação capitalista a qualquer custo e, no seu imediatismo e indiferença pelas conseqüências socioambientais dos seus projetos, são perfeitamente capazes de tentar lançar o país numa nova edição do modelo de desenvolvimento da época da ditadura militar.

Um grande complicador nesse debate é o fato de que o governo Lula não tem uma proposta clara de desenvolvimento, mas sim um discurso confuso e contraditório que expressa o amálgama de interesses que constitui a base de sustentação do governo.

Podemos destacar os seguintes momentos no processo de mutação da proposta de desenvolvimento do governo Lula.²

No primeiro momento (cf. o documento «Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil») o PT e seus aliados preconizavam uma «ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado». O pensamento original do PT e do candidato Lula voltava-se então para a proposta de alteração profunda do modelo, transformando as reformas sociais e redistribuição de renda e de riqueza no eixo do desenvolvimento, com a estruturação de um mercado de consumo de massas.

No «Programa de Governo 2002» já apareciam ambigüidades e relativizações, com maior ênfase na necessidade de administrar uma transição que poderia ser turbulenta entre um modelo e outro. Nesse programa, além da ênfase no esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado, mantém-se a ênfase no papel ativo do Estado na regulação do mercado e na luta contra a exclusão social. Por outro lado, nele é introduzida a valorização do papel do agro-negócio e suavizada a posição com relação às negociações da ALCA. O «Programa de Governo 2002» enfatizava «a necessidade de uma transição entre a realidade econômica existente naquele momento, e o quadro no qual se quer implementar as políticas alternativas, embora colocando sua prioridade na necessidade do crescimento econômico e na busca de alternativas à chamada âncora fiscal da estabilidade macroeconômica» (esta seria substituída pelo «o motor do desenvolvimento»).

Na etapa final da campanha, depois da «Carta aos Brasileiros», a ênfase passou a ser dada ao respeito aos contratos e compromissos internacionais assumidos, em especial junto aos setores financeiros. Em lugar da busca de alternativas à âncora fiscal, no discurso e na prática do atual governo prevalece uma ênfase absoluta na manutenção ou ampliação do superávit primário e na política dos juros altos como mecanismo para conter a inflação.

Desigualdade e democracia: algumas idéias sobre os limites da inclusão no Brasil

A morte do Prof. Celso Furtado, na mesma semana em que mudanças na área econômica do governo federal sinalizaram a reafirmação da hegemonia de uma estratégia econômica centrada na idéia da defesa da moeda (ou «monetarista», como preferem alguns) abriu espaço para o surgimento de um questionamento entre observadores da história e do desenvolvimento brasileiro: teria o chamado «desenvolvimentismo» brasileiro morrido junto com um de seus mais antigos e brilhantes patronos?

Responder a esta questão está longe dos objetivos deste texto, que busca se limitar a pontuar algumas questões que podem ajudar a pensar a discussão e as relações entre desigualdade e democracia no Brasil. Entretanto, pode ser um ponto de partida

2 Cf. Adhemar Mineiro: *Participação popular, estratégia de desenvolvimento e política de ajuste: limitações do processo de discussão do PPA 2004-2007*.

importante perceber que, embora em momentos cruciais a questão da inclusão e «do social» apareçam como argumentos importantes no debate, uma das mais marcantes características estruturais da sociedade brasileira seja a sua capacidade, nos mais variados momentos, de buscar superar suas limitações ao desenvolvimento sem tocar fundo nas estruturas de poder e riqueza existentes.

De um processo de independência em relação à antiga metrópole (Portugal) que sancionou os laços de dependência econômica e financeira no novo país pré-existentes entre a ex-metrópole e a Inglaterra, atravessando a mudança do latifúndio exportador escravista para o latifúndio exportador sem escravos, sem políticas públicas para os ex-escravos (e sem mexer na questão da propriedade da terra), passando pelo «desenvolvimentismo» dos anos 50-70 que, se de um lado se traduzia no binômio industrialização-urbanização, capaz de empolgar algumas gerações de brasileiros, por outro mantinha os donos da terra como base de sua sustentação política, e portanto de novo não mexia na estrutura patrimonial da riqueza no país, a capacidade de continuidade das estruturas de poder e riqueza no Brasil se mostra como uma das características mais assentadas do modelo de funcionamento de nossa sociedade.

Sem buscar uma longa digressão histórica, o período recente da vida brasileira foi rico em processos onde as apostas e o otimismo da sociedade organizada foram rapidamente substituídos por frustração e desânimo. A transformação da euforia por democratização e mudanças do movimento por «Diretas Já» no longo processo de rearranjo das forças econômicas e sociais da manutenção do *statu quo* da transição conservadora do fim dos anos 80, os avanços da Constituição Cidadã de 1988 descaracterizados (quando não claramente revistos) pelo longo processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais ao longo dos anos 90, a substituição da inflação como poderoso mecanismo de transferência de renda dos economicamente mais indefesos para os mais ricos pelos novos mecanismos da ciranda financeira e dos juros altos como novos mecanismos de transferência de renda do conjunto da sociedade para os mais ricos, pela via do orçamento público, as novas comemorações da vitória da esperança sobre o medo em 2002 substituídas pelos apelos à contenção das expectativas de mudança face ao medo de turbulências no caso de confronto com os interesses dos grandes capitais financeiros são alguns exemplos que podem vir rapidamente à cabeça. Todos mostram a capacidade de permanência hegemônica de grandes interesses em relação a qualquer mudança mais profunda do funcionamento desta sociedade.

Alguns aspectos da desigualdade

O Brasil poderia ser caracterizado como um país de renda média (o produto interno bruto é estimado em cerca de US\$ 500 bilhões), porém muito desigual. Existe uma enorme concentração da renda nas famílias correspondentes aos 10% mais ricos da população.³ Porém, se observarmos dentro desse subconjunto do total das

3 Segundo o Censo de 2000, do IBGE, os 10% de famílias mais ricas do país concentravam 49,21% de toda a massa de rendimentos.

famílias, veremos ainda uma grande concentração entre as famílias que correspondem ao 1% de mais ricos.⁴

Essa concentração de renda não é novidade no país. A associação entre as duas informações é que deve levar ao corolário natural nem sempre explicitado: em um país com renda média e brutal concentração da renda nas mãos dos mais ricos, o problema da pobreza decorre da desigualdade.

De outro lado, a persistência de desigualdade sugere também forte relação entre a propriedade de ativos (riqueza) e a capacidade de geração de renda a partir desses ativos. A possibilidade de derivação de renda a partir da posse de ativos contribui para a manutenção e/ou aumento dos diferenciais de renda existentes no país.

Além de renda, os proprietários dos ativos derivam dessa propriedade a capacidade de gerar poder, o que acaba sendo uma garantia para sua riqueza e a continuidade da possibilidade de geração de renda a partir da posse de ativos. «A expressão "distribuição de renda" é um eufemismo criado pelos economistas, por trás do qual se oculta a realidade da estrutura de poder», dizia o Prof. Celso Furtado.⁵

Essas afirmações que podem parecer bastante genéricas e hipotéticas ganham contornos bastante concretos quando observamos, por exemplo, o que foi a discussão em torno à possibilidade da reforma agrária na Constituinte de 1987-1988, quando praticamente fica inviabilizada a desapropriação de terras sem indenização, ou toda a discussão recente sobre a garantia dos contratos referentes à dívida pública interna, dois importantes ativos nos quais os mais ricos concentram a sua riqueza, e utilizam para gerar rendimentos (no caso da propriedade da terra, nem sempre associados à produção agrícola, mas muitas vezes associados pura e simplesmente à possibilidade de acesso a créditos públicos, posteriormente renegociados).

A estrutura de distribuição de renda bastante assimétrica também aparece quando observamos pura e simplesmente a distribuição da renda entre os distintos rendimentos do trabalho. A alta desigualdade nos rendimentos do trabalho é, ela própria, uma das explicações da desigualdade de renda no país. Mas, mais grave do que isso, criam uma base política de resistência a mudanças na própria estrutura de desigualdade. Os setores de rendimentos mais elevados se beneficiam da baixa remuneração de trabalhadores em domicílio e prestadores de serviços em geral, quando os contratam, e por isso tendem a ser uma força de resistência a políticas redistributivas que possam efetivamente beneficiar os mais pobres.

Uma evidência dessa resistência diz respeito a questão do salário mínimo. Aumentos do salário mínimo têm repercussões distributivas não apenas sobre os setores que recebem diretamente o salário mínimo (boa parte dos quais trabalhadores domiciliares, aposentados e pensionistas), mas fundamentalmente sobre um contingente enorme do setor informal (o setor informal da economia equivale a cerca de 60% da população economicamente ativa) que estabelece sua remuneração com base no valor

4 De acordo com a mesma fonte primária, o 1% de famílias mais ricas era aquinhado com 15,28% de toda a massa de rendimentos. Isto significa que, mesmo se tomarmos apenas o conjunto de 10% de famílias mais ricas do país, o 1% mais rico (10% desse conjunto das famílias mais ricas) se apropria de quase um terço (31%) do total da massa de rendimentos desses 10% de mais ricos.

5 Celso Furtado: *O Brasil pós-milagre*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1981, p. 61.

do salário mínimo. Assim, políticas de elevação do salário mínimo podem ter forte impacto redistributivo a favor dos setores de renda mais baixa. Entretanto, como esses setores em geral são prestadores de serviços não apenas para os «ricos», mas também para um conjunto amplo de setores de rendimentos médios e altos, a cada discussão sobre a elevação do salário mínimo pode ser observada na mídia a resistência desses setores a perspectiva de uma elevação maior do salário mínimo.

Em estudo recentemente apresentado na reunião anual da ANPOCS deste ano, Medeiros,⁶ buscando analisar os diferenciais de rendimentos dos mais ricos no Brasil, aponta em suas conclusões: «No entanto, educação, idade, sexo, raça e região de residência, variáveis comumente utilizadas para prever o nível de rendimento dos trabalhadores mais pobres, têm pouco poder preditor no caso dos ricos. No centésimo mais rico dos trabalhadores brasileiros o rendimento observado chega a ser 7,4 vezes maior que o previsto, sinal de que os elevados rendimentos dos ricos devem ser relacionados a atributos diferentes dos aqui considerados». Para em seguida levantar que «é provável que outros atributos não produtivos dos ricos, como suas redes de relacionamento pessoal, capital cultural, etc. sejam elementos que os favoreçam. Para ser discutido com segurança, porém, este assunto requer estudos futuros que utilizem um maior nível de informações».

Duas preocupações podem decorrer destas conclusões: a primeira, é que se para os diferenciais de rendimentos dos trabalhadores essas hipóteses possam ser levantadas, é ainda mais possível levantá-las para desigualdades advindas de outros rendimentos (lucros, juros, aluguéis e outras rendas). Outra preocupação apontaria para a percepção que, se o que o autor caracteriza como «provável» puder ser de fato evidenciado, políticas públicas e ações localizadas (políticas e/ou projetos focalizados) devem ter impacto imediato muito pequeno na redução das desigualdades, e possivelmente a mudança efetiva nessa situação só possa ser verificada com políticas estruturais de longo curso, o que requereria a solidez hegemônica de um projeto de transformação de longo prazo na economia brasileira, o que efetivamente possa ser chamado de um novo projeto de desenvolvimento para o país, que possa ir alterando essa espécie de «rede de solidariedade dos mais ricos».

Orçamento público e desigualdade: ¿cui bono?

A gestão dos recursos do Estado é outro forte elemento que opera a favor da manutenção da grande estrutura de desigualdade existente no país. Isso fica evidenciado especialmente a partir das definições quanto ao processo orçamentário no país, cristalizadas na Constituição de 1988, e da possibilidade maior de acompanhamento do funcionamento efetivo do orçamento, a partir de meados dos anos 90, quando a redução da inflação para níveis baixos permite o melhor acompanhamento da execução orçamentária.

O que é essencialmente um orçamento público? É a transformação em cifras de expressões de vontade política e de relações de força em uma sociedade. É quando se

6 Marcelo Medeiros: *Sobre as oportunidades de ser rico serem abertas a todos por meio do trabalho*, CD ROM do XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú (MG), outubro de 2004, pp. 12-13.

define politicamente de onde vai sair o dinheiro — quem é que vai pagar a conta — e para onde este será dirigido, ou onde este será gasto — ou seja, quais os destinatários do recurso, quem vai ser beneficiado. Neste sentido, sua definição é quase uma expressão pura de poder sobre os recursos do país, guardados alguns limites.

Assim, não adianta um governo afirmar que suas prioridades são a garantias de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, se os números de seu orçamento dizem o contrário.

A tributação no Brasil é extremamente regressiva, segundo consenso entre os analistas, ou seja, os pobres pagam proporcionalmente mais impostos, direta ou especialmente indiretamente no país do que os ricos. Isso significa que acaba funcionando como um mecanismo essencial de transferência de renda dos pobres para os ricos. A arrecadação acaba se concentrando em impostos que oneram mais os mais pobres, e permitem isenção/evasão de pagamentos, entre outros mecanismos, por parte dos mais ricos e também das empresas, que acabam remunerando seus proprietários e/ou executivos — de novo, os mais ricos.

Esse talvez seja o aspecto mais dramático de uma carga tributária que passou de cerca de 22% em 1989 (primeiro ano de vigência da nova Constituição), para um patamar de cerca de 28% em meados da década de 90, chegando a quase 35% em 2002, último ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso. As estimativas são de que tenha crescido um pouco mais no primeiro ano do novo governo, agora do presidente Lula.

Deve ser agregada, entretanto, a uma consideração sobre a arrecadação, uma análise sobre a estrutura dos gastos. Esta, se já evidenciava uma apropriação concentradora da renda e amplificadora das desigualdades anteriormente, a partir de meados da década passada, exatamente quando a carga tributária dá um novo salto, a partir do novo acordo com as instituições financeiras multilaterais e a adoção de um novo regime fiscal, de acordo com Lesbaupin e Mineiro, se torna um mecanismo ainda mais perverso. «Além disso, a crise de 1998-1999 institui um novo marco do ponto de vista da gestão fiscal. Se no início do Governo FHC ele herda um razoável equilíbrio do ponto de vista das contas públicas, sua marca dos primeiros quatro anos (1994-1998) é o forte desequilíbrio fiscal, menos pelo resultado primário — que não leva em consideração os gastos financeiros — e mais por estes últimos. A componente financeira faz com que os primeiros quatro anos do Governo FHC sejam de forte déficit das contas públicas no resultado operacional. A partir dos acordos com o FMI, entretanto, mudam os parâmetros da política fiscal. Mantém-se o desequilíbrio das contas do ponto de vista do resultado operacional, mas de forma reduzida pela geração de um superávit em torno de 3,5% do PIB ao longo dos três anos entre 1999-2001 — ou seja, o déficit operacional é reduzido por um significativo superávit no resultado primário, obtido de um lado pela ampliação da carga tributária, e de outro, pelo corte de gastos».⁷

Essa avaliação levanta ainda um ponto central, que é o do corte dos gastos, especialmente dos gastos sociais. O componente de despesas do orçamento privilegia o gasto financeiro, isto é, o pagamento de encargos relativos ao endividamento público.

7 Yves Lesbaupin e Adhemar Mineiro: «O Desmonte da Nação em Dados», em *Vozes*, Petrópolis (Rio de Janeiro), 2002, p. 17.

Esse, além de seu volume total (equivalente a cerca de 55% do PIB), é adicionalmente inflado pela política de altas taxas de juros. O resultado é a estimativa da transferência de cerca de 10% do PIB aos detentores da riqueza financeira, transformando o orçamento em um poderoso elemento de perpetuação da desigualdade no país.

O discurso da manutenção de superávit primários para «tranqüilizar o mercado» nada mais é, nesse sentido, de que o reconhecimento da força política dos proprietários da riqueza (sob a forma financeira, no caso) de garantir para si a transferência de recursos orçamentários oriundos, na sua maioria, dos mais pobres. A manutenção desse mecanismo, em uma leitura da economia política do orçamento, evidencia essa transferência de recursos como reflexo de uma situação estrutural de poder na sociedade, e foi a grande continuidade recente de um governo a outro, e que explicitou mais um elemento de frustração das perspectivas de mudança dessa situação pelo povo do país.⁸

3. UMA INSTITUCIONALIDADE ADVERSA

Cabe retomar aqui a expressão «rede de solidariedade dos mais ricos», levantada anteriormente. Essa idéia aparece com força quando se tenta pensar como manter uma situação como a anterior em um ambiente democrático, onde potencialmente os mais prejudicados por essa situação estrutural, que se constituem na maioria do país, poderiam tentar fazer valer situações virtualmente conquistadas de, ou criar novos,

8 «Mas o elemento ao qual talvez deva se dar mais atenção é que talvez uma das definições mais importantes e que dá de certa forma a moldura de todo o processo de discussão aconteceu anteriormente ao deslanche do processo. Na revisão de Fevereiro de 2003 do acordo acertado ainda no governo anterior de Fernando Henrique Cardoso com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o novo governo não apenas ratificou o sentido geral da política de geração de superávit primários (isto é, excluídas as despesas financeiras) no orçamento, como reforçou o tom, subindo o compromisso de superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. Ora, não é difícil de imaginar que não apenas o conjunto do eleitorado, mas especialmente a sociedade organizada tenha identificado na vitória eleitoral da centro-esquerda não apenas o alívio em relação às políticas de ajuste que vinham sendo levadas adiante nos últimos anos. Ela também identificou neste triunfo o sentido geral de um projeto diferente de sociedade, mais solidária, com a ampliação de direitos sociais, civis e políticos, a consolidação de alguns elementos de bem-estar social previstos na Constituição de 1988, o direcionamento de uma parte substancial dos recursos do Estado brasileiro para o atendimento de necessidades e direitos básicos da maioria da população do país. O que, se por si só já deveria ser conflitivo com a perda de autonomia e espaço de manobra para políticas de desenvolvimento nacional advinda de uma política econômica concertada com os interesses de credores e investidores externos, interesses esses representados no processo de negociação pelas opiniões do FMI, fica ainda mais grave pelo novo compromisso de ampliação do superávit primário ou, dito de outra forma, por um compromisso ainda maior de contenção de gastos sociais e de investimento no orçamento público» (Adhemar Mineiro: «Os Resultados dos Fóruns Estaduais de Participação Social e o PPA do Governo Lula», texto produzido para Seminário da Inter-Redes sobre a participação nas discussões do Plano Plurianual, São Paulo, novembro de 2004, mimeo). Cabe observar ainda que, mais recentemente, a meta de superávit primário foi mais uma vez elevada, desta vez para 4,5%, pelos formuladores da política econômica do Governo Lula. Um dos argumentos para essa elevação unilateral apontava para que esse movimento abriria espaço para a redução das taxas de juros, mas o que se viu na seqüência foram dois movimentos seguidos de elevação da taxa de juros básica por parte do Comitê de Política Monetária (COPOM).

direitos econômicos e sociais que pudessem contribuir para alterar aquela situação descrita. Aparentemente, é aí que ela entra.

A institucionalidade do poder no Brasil é tão ou mais avessa a mudanças que a estrutura da desigualdade no país, ou poderia ser vista como o reflexo dessa situação, onde da desigualdade econômica e social deriva forte assimetria política que busca garantir a continuidade da situação. No caso do parlamento, por exemplo, as composições mudam, mas a transição conservadora operou no sentido de que o bipartidarismo do regime militar evoluísse para uma situação de composição de maiorias parlamentares a maior parte do tempo sólidas, compostas sobre a base de supostos «pequenos interesses» (liberação de emendas, distribuição de cargos, negociação de créditos, e outros mecanismos) mas que acabam garantindo enorme continuidade à estrutura desigual da sociedade.

Tomando nomes diferenciados, como «centrão» na segunda metade do governo Sarney, nos 80, «tropa de choque» no governo Collor, no início dos 90, ou pura e simplesmente «base governista», a partir de meados dos anos 90, esses blocos parlamentares dinâmicos dão sustentação a uma gestão do Executivo centrada em medidas provisórias, com as quais o Executivo, de fato, legisla, e amparados pela condescendência do Judiciário com os temas mais polêmicos e o forte respaldo da mídia, reflexo de uma aproximação perigosa de interesses empresariais entre os proprietários dos meios e das concessões de comunicações e os representantes diversos do Executivo.⁹

Essa última característica descrita evidentemente não funciona como um elemento que ajuda a construir uma sociedade de democracia dinâmica e interesses plurais, e faz com que mesmo em tarefas para as quais os meios de comunicação poderiam contribuir fundamentalmente, como a fiscalização das ações, ou da eficácia das políticas de governo, ou o puro e simples debate das idéias e das alternativas, eles acabem se mostrando bastante limitados. Coloca ainda como questão central da construção democrática a própria democratização dos meios de comunicação.

Esses mecanismos dão uma enorme estabilidade ao pragmático sistema político brasileiro, avesso as grandes alterações, ao mesmo tempo em que funcionam para que tudo se modifique sem que nada se altere de fato, ou pelo menos para que nada se altere de forma significativa. As mudanças se pasteurizam e acabam sendo tão pouco significativas que reduzem as diferenças políticas e ideológicas entre os distintos atores políticos, permitindo muitas vezes que o inimigo visceral de hoje seja o aliado de amanhã, e quem sabe ambos convivam no mesmo partido ou no mesmo governo no futuro, já que a continuidade é a regra, e a mudança, a exceção.

9 Alguns exemplos de como funcionaram esses mecanismos durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) podem ser encontrados em Yves Lesbaupin e Adhemar Mineiro: o. cit., pp. 65-75.

Resumen

La trayectoria del PT desde mediados de 2002 comprometió severamente la fuerza política del campo contrario al neoliberalismo. El incumplimiento de las expectativas de cambio y la opción del gobierno Lula por la continuidad de la política macroeconómica vienen generando una creciente frustración y desgaste, en especial entre los movimientos sociales y otros sectores de la sociedad civil organizada. Desde una perspectiva de análisis radicada en las ONG, se pretende aquí contribuir a pensar las relaciones entre desigualdad y democracia en Brasil y superar la tendencia a debatir el desarrollo sin alterar las estructuras de poder y riqueza existentes. Se examinan algunos rasgos de la desigualdad social, con especial atención en el presupuesto público y el sistema tributario.

Palabras clave: Brasil, organizaciones no gubernamentales, presupuesto, sistema tributario, desigualdad social.

Abstract

The trajectory of the PT (The Workers' Party) from the middle of the year 2002, strongly committed the political force of the opposition sector to neoliberalism. The unfulfillment of change expectations and Lula's government options towards the continuity of the macroeconomic policy are generating a strong frustration and weariness mainly among social movements and other sectors of the organized civil society. From an analytical perspective of the NGO, this article seeks to contribute to the thought on the relationship between inequities and democracy in Brazil, and to overcome the tendency to debate about development without altering the existent structures of wealth and power. Some aspects of the social inequity mainly the public budget and the tributary system are examined.

Key words: Brazil, non governmental organizations, budget, tributary system, social inequality.

Resumo

A trajetória do PT desde mediados do 2002 comprometeu severamente a força política de oposição ao neoliberalismo. A ruptura das expectativas de mudança e a opção do governo Lula pela continuidade da política macroeconômica vêm gerando uma crescente frustração e desgaste, especialmente entre os movimentos sociais e outros setores da sociedade civil organizada. Desde uma perspectiva de análise radicada nas ONGs, tenta-se contribuir a pensar as relações entre desigualdade e democracia em Brasil e superar a tendência a debatir o desenvolvimento sem alterar as estruturas de poder e riqueza existentes. Algumas características da desigualdade social são examinadas, com atenção especial no orçamento público e o sistema tributário.

Palavras-chave: Brasil, organizações não governamentais, orçamento, sistema tributário, desigualdade social.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.