

Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Vol. 1 n. 2 | 2017

ISSN 2447-360X

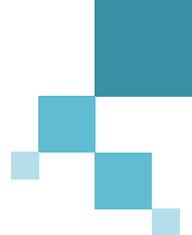
Reforma da previdência: idade mínima é o mínimo | *Fernando de Holanda Barbosa Filho*

O poder da política e a política do poder | *Luís Gustavo Mello Grohmann*

Contratualismo, utilitarismo e o modelo do estado mercantilista vs patrimonialismo e patriarcalismo: sobre o desenvolvimento da Inglaterra e dos Estados Unidos e o atraso do Brasil no século XIX | *José Raymundo Novaes Chiappin e Carolina Leister*

Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal | *Davi Augusto Santana de Lelis*

O que faz a economia funcionar? | *Ladislau Dowbor*



EDITORES

Elaine Aparecida Fernandes
Gabriel Teixeira Ervilha

CORPO EDITORIAL

Alexandre Nunes de Almeida (ESALQ-USP)
André Luís da Silva Leite (UFSC)
Cleomar Gomes da Silva (UFU)
Jorge Cláudio Cavalcante de Oliveira Lima (BNDES)
José Gustavo Feres (IPEA)
Lia Hasenclever (UFRJ)
Luiz Carlos Delorme Prado (UFRJ)
Reinaldo Gonçalves (UFRJ)
Renata Lèbre La Rovere (UFRJ)
Wilson Suzigan (UNICAMP)

CONSELHO EDITORIAL

Elvanio Costa de Souza
Fabrício de Assis Campos Vieira
Luciano Dias de Carvalho

PRODUÇÃO

Departamento de Economia - Universidade Federal de Viçosa

Todos os trabalhos submetidos para publicação na REDEPP são avaliados, no seu mérito científico, por membros do Conselho Editorial e por consultores "ad hoc", sendo os critérios de: (I) pertinência do trabalho ao escopo do periódico; (II) qualidade linguística; (III) fundamentação teórica e contribuição para a produção do conhecimento e (IV) obediência as normas para apresentação de trabalho definidas pelo Corpo Editorial. As afirmações e os conceitos emitidos nos artigos publicados são de inteira responsabilidade dos seus autores, não expressando a opinião dos membros do Comitê Editorial.

SUMÁRIO

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: IDADE MÍNIMA É O MÍNIMO <i>Social security reform: minimum age is the minimum</i>.....	89
Fernando de Holanda Barbosa Filho	
O PODER DA POLÍTICA E A POLÍTICA DO PODER <i>The power of politics and the politics of power</i>.....	103
Luís Gustavo Mello Grohmann	
CONTRATUALISMO, UTILITARISMO E O MODELO DO ESTADO MERCANTILISTA VS PATRIMONIALISMO E PATRIARCALISMO: SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA INGLATERRA E DOS ESTADOS UNIDOS E O ATRASO DO BRASIL NO SÉCULO XIX <i>Contractualism, Utilitarianism and the model of the mercantilist state versus Patrimonialism and Patriarchalism: on the development of England and the United States and the backwardness of Brazil in the XIX Century</i>.....	117
José Raymundo Novaes Chiappin Carolina Leister	
IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA CRÍTICA AO NOVO REGIME FISCAL <i>Constitutional ideology and public policies: a critique of the New Fiscal Regime</i>.....	143
Davi Augusto Santana de Lelis	
O QUE FAZ A ECONOMIA FUNCIONAR? <i>What makes the economy functional?</i>.....	154
Ladislau Dowbor	

Reforma da previdência: idade mínima é o mínimo

Social security reform: minimum age is the minimum

Fernando de Holanda Barbosa Filho^a

RESUMO

O presente artigo mostra que a mudança demográfica pela qual passa a sociedade brasileira terá impacto relevante sobre a previdência. O rápido envelhecimento populacional - a população acima de 65 anos passa de 16 milhões em 2015 para 48 milhões em 2050 - fará com que a previdência brasileira, hoje deficitária, se torne insustentável. Dessa forma, uma reforma previdenciária que eleve a contribuição média, aumente o número de contribuintes, reduza o benefício médio e o número de beneficiários será essencial. Neste sentido, a introdução de uma idade mínima e uma nova regra de cálculo do benefício serão inevitáveis. O artigo conclui indicando que a introdução da idade mínima de aposentadoria no Brasil afetará os grupos de maior renda e não os de menor renda, os mais pobres, como comumente arguido pelos grupos que se posicionam contra a reforma. Os mais pobres já se aposentam, hoje, em sua maioria pelo benefício por idade.

Palavras-Chave: Previdência, Demografia, Reforma da Previdência.

JEL: H55, J11, J26.

ABSTRACT

This paper shows the fierce demographic transition will have strong effects on social security in Brazil. The fast aging of Brazilian population, people older than 64 years old will grow from 16 million people in 2015 to 48 million in 2050, will make unsustainable the social security system in Brazil. The social security reform will demand changes that increase average contribution and contributors to the system and reduce benefits and beneficiaries. Therefore, a minimum age rule to access the benefit is inevitable. The paper concludes that a minimum age rule affect the middle-income people and not the poor, that already retire with the minimum age rule.

Keywords: Social Security, Demographics, Social Security Reform.

^aInstituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas. E-mail: fernando.filho@fgv.br.

1. Introdução

O sistema previdenciário brasileiro é insustentável em seu formato atual e necessita de reformas urgentes para que continue exercendo a sua importante função de seguridade social. O sistema é atualmente deficitário e a tendência demográfica (envelhecimento populacional) das próximas décadas torna este déficit insustentável. O sistema possui características pouco comuns ao resto do mundo. Dentre estas peculiaridades destacam-se a ausência de uma idade mínima de aposentadoria; a elevada taxa de reposição (valor do benefício em relação ao salário de contribuição); e a diferença entre os gêneros e entre as áreas urbana e rural na concessão do benefício.

A transição demográfica que ocorrerá na sociedade brasileira será abrupta, como mostra a Figura 1. Em pouco mais de três décadas a participação da população acima de 65 anos de idade passará de pouco mais de 7% da população para quase 23%. Em números absolutos, isso significa que de cerca de 16 milhões de pessoas em 2015, o Brasil terá pouco mais de 48 milhões de pessoas em 2050. Ao mesmo tempo, a população em idade ativa na faixa etária entre 15 e 64 anos passará de cerca de 141 milhões de pessoas (70% da população) para 138 milhões (64% da população) em 2050. Estas mudanças representam, por si só, um enorme desafio para o país. Em um ambiente de previdência deficitária, os desafios são ainda maiores.

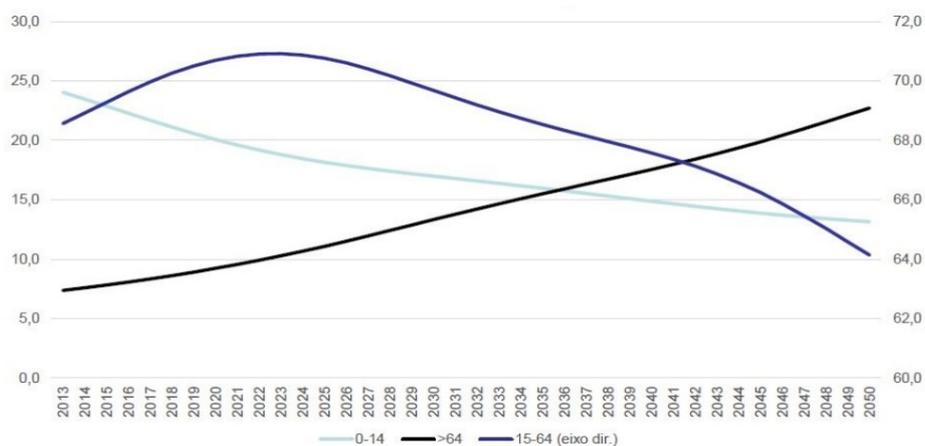


Figura 1: Mudança demográfica projetada para o Brasil, em proporção da população (2013-2050)
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE (2015a).

A mudança demográfica que a sociedade brasileira observará nas próximas décadas será não somente substancial como particularmente rápida, quando comparada com a de outros países. Enquanto países como a França levaram mais de 100 anos para que o percentual de sua população acima de 65 anos passasse de 7% do total para 14%, e os Estados Unidos 65 anos, para citar somente dois países, no Brasil esta transição será de somente 21 anos. Ou seja, as diversas mudanças ocasionadas pelo processo de envelhecimento populacional, que foram realizadas de forma gradativa em outros países, terão que ser realizadas em ritmo acelerado no Brasil. Uma destas áreas será a previdência social. A Figura 2 mostra o tempo que diferentes países demoraram para passar de uma população acima de 65 anos que representava 7% da população para 14%.

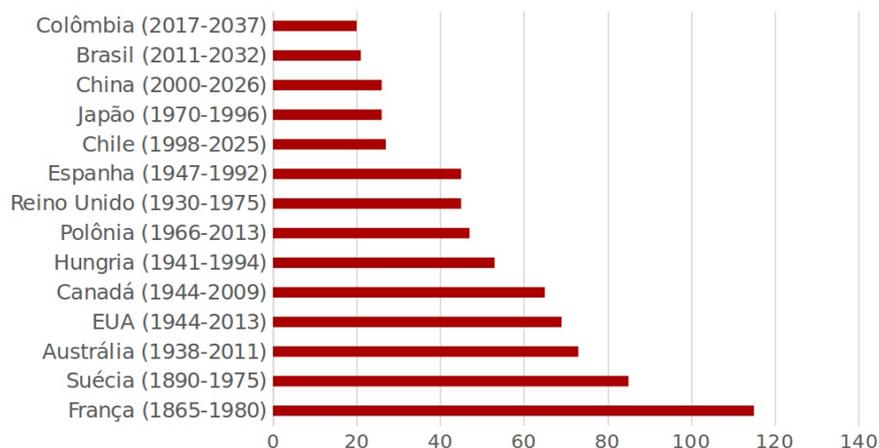


Figura 2: Tempo, em anos, para a proporção de pessoas com 65 anos ou mais dobrar, de 7% para 14%

Fonte: Adaptado de National Institute on Aging (2007).

Dessa forma, a sociedade brasileira deverá enfrentar problemas relacionados ao envelhecimento populacional em tempo relativamente curto, o que demanda reformas estruturais imediatas que possam preparar a economia para o futuro. As mudanças demográficas terão impactos em diversas áreas; desde o gasto com educação, que observará redução do número de alunos, passando por um menor crescimento devido ao fim do bônus demográfico¹, que afetará a previdência, entre outros temas.

Este artigo mostra o déficit previdenciário atual, e argumenta que as novas regras da previdência devem conter elevação da contribuição média, do número relativo de contribuintes e redução dos benefícios médios e do número relativo de beneficiários. Dessa forma, as propostas de introdução da idade mínima, da eliminação de aposentadorias especiais, do aumento das contribuições e da redução da taxa de reposição são assuntos obrigatórios nas discussões para a sustentabilidade da previdência. Por último, o artigo mostra que a introdução de uma idade mínima de aposentadoria atingirá de forma desproporcional a população mais educada e com maiores ganhos, em vez da população mais carente como normalmente é o enfatizado pelos grupos contrários à reforma.

O presente artigo está organizado em quatro seções incluindo esta introdução. A segunda seção mostra o modelo previdenciário de repartição em vigor no Brasil e os efeitos do envelhecimento populacional sobre o mesmo, enfatizando os desafios a serem enfrentados. Em seguida, apresenta o déficit previdenciário brasileiro e uma projeção do mesmo levando em conta somente o processo de envelhecimento da população². A terceira seção avalia como a introdução da idade mínima afeta as camadas mais pobres de nossa população. A quarta seção retoma as principais questões com as conclusões sugeridas pelo autor.

2. A Previdência no Brasil

A previdência brasileira opera em um sistema de repartição. O sistema de repartição faz com que as contribuições dos cidadãos ativos (no mercado de trabalho) sejam utilizadas no pagamento dos benefícios daqueles aposentados. Assim, a contribuição realizada por um trabalhador é imediatamente utilizada para o pagamento do aposentado e do pensionista. Diferentemente do imaginário popular, não existe uma contribuição que fica guardada para o pagamento futuro de sua aposentadoria. Ou seja, a previdência funciona como um pacto social no qual o cidadão contribui hoje com a expectativa de

¹Período no qual a população entre 15 e 64 anos cresce em ritmo mais rápido que o populacional, aumentando seu peso relativo na população.

²Esta projeção leva em conta somente a mudança de peso relativo da população que financia a previdência (entre 15 e 64 anos) e a população que recebe os seus benefícios (acima de 65 anos).

que a sociedade amanhã cumpra a sua parte nesse acordo. Dessa forma, pode-se falar que o sistema está equilibrado quando o número de contribuintes (NC) multiplicado pela contribuição média (\bar{c}) iguala-se ao número de beneficiários (NB) multiplicado pelo benefício médio (\bar{b}), conforme:

$$NC \times \bar{c} = NB \times \bar{b} \quad (01)$$

O problema nesse sistema ocorre quando o envelhecimento populacional reduz a população economicamente ativa em relação a população acima de 64 anos de idade. Neste cenário, o número de beneficiários aumenta e o de contribuintes diminui, fazendo com que os gastos sejam superiores à arrecadação do sistema, tornando o mesmo deficitário. O problema brasileiro hoje é precisamente esse. Dadas as regras do sistema previdenciário brasileiro, vai se ter um aumento dos beneficiários de aproximadamente 16 milhões de pessoas acima de 65 anos em 2015 para 48 milhões acima de 65 anos de idade em 2050, com base nas projeções populacionais do IBGE (2015a). Ainda seguindo as projeções do IBGE, nesse mesmo período, a população entre 15 e 64 anos de idade passará de 140,8 milhões para 138 milhões de pessoas. Dessa forma, o Brasil terá o triplo de beneficiários para um número pouco menor de contribuintes:

$$NC \times \bar{c} = \uparrow\uparrow\uparrow NB \times \bar{b} \quad (02)$$

Ou seja, as projeções demográficas farão com que o gasto da previdência, tudo o mais constante triplique ao longo das próximas décadas. Salvo modificações nas regras de financiamento, de concessão e de cálculo do benefício, para que a previdência seja honrada, o governo deverá elevar a carga tributária da economia, destinando os recursos deste novo imposto para fechar o rombo previdenciário.

Nesse caso, a solução deve abordar a elevação da contribuição, a redução do benefício e o aumento relativo do número de contribuintes frente ao de beneficiários. A elevação da contribuição pode ser feita através de um aumento da alíquota, do empregado ou do empregador, da redução do benefício médio decorrente de mudanças na regra de cálculo do benefício e do aumento relativo dos contribuintes frente aos beneficiários, dependendo de mudanças nas regras de concessão do benefício como, por exemplo, a introdução de uma idade mínima de aposentadoria. A introdução de uma idade mínima de aposentadoria faz com que o potencial beneficiário amplie o seu tempo de contribuição e reduza o tempo em que fruirá do benefício. Na recente proposta do governo, enviada para o congresso em 2016 (PEC 287/2016), todos esses itens são abordados e buscam repartir os custos entre as diferentes camadas da sociedade.

2.1 O déficit da previdência

Os dados demográficos mostram que mesmo caso a previdência não fosse deficitária como é hoje, a sua reforma seria inevitável devido a brutal mudança demográfica que o país enfrenta. No entanto, o país já apresenta forte déficit previdenciário, o que torna a reforma do atual sistema urgente para garantir o pagamento futuro de seus benefícios.

A Tabela 1 mostra, com dados oficiais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (SOF/MP), o elevado déficit da previdência social no Brasil. Os dados mostram não somente um déficit de R\$ 243 bilhões de reais em 2016, como uma trajetória crescente ao longo do tempo, indicando a urgência de uma reforma previdenciária no país. Entre 2012 e 2016 o déficit passou de R\$76 bilhões para R\$243 bilhões.

Tabela 1: Resultado da previdência

Ano	Bilhões de Reais		% PIB	
	Oficial	ANFIP	Oficial	ANFIP
2005	-24,2	72,7	-3,1	9,3
2010	-66,5	54,0	-2,4	1,9
2012	-76,1	82,8	-2,0	2,2
2013	-90,1	76,4	-2,1	1,8
2014	-130,1	55,7	-2,1	0,9
2015	-166,5	11,2	-2,6	0,2
2016	-243,2	-57,0	-3,7	-0,9

Fonte: SOF/MP (2017) e ANFIP (2017).

A Tabela 1 mostra também um resultado alternativo da previdência calculado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). No cálculo da seguridade social da ANFIP (2017) adiciona-se na receita as Desvinculações das Receitas da União (DRU), repasses para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e receitas financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e se exclui o regime de previdência do servidor público do cálculo (sistema bastante deficitário). Assim, o cálculo da ANFIP infla receitas e reduz despesas de forma substancial. Mesmo realizando o cálculo da previdência desta forma, a ANFIP obtém resultados declinantes ao longo do tempo, indicando a tendência de piora. Adicionalmente, a ANFIP (2017) mostra que a seguridade social é deficitária em R\$57 bilhões em 2016, revertendo o saldo positivo de R\$11,4 bilhões de 2015.

Assim sendo, os dados mostram de forma clara que a previdência social no Brasil possui um resultado em trajetória declinante e mesmo as entidades mais “engajadas” em negar a existência do déficit já o reconhecem de forma oficial.

2.2 Comparação internacional

A subseção anterior mostrou que a previdência brasileira possui um elevado déficit e que este déficit é crescente ao longo do tempo. Nesta subseção, vai-se comparar algumas características do sistema brasileiro com o de outros países. A Figura 3 mostra o gasto do Brasil com o pagamento de aposentadorias e pensões (eixo vertical) na comparação com outros países em função de seu envelhecimento populacional (eixo horizontal).

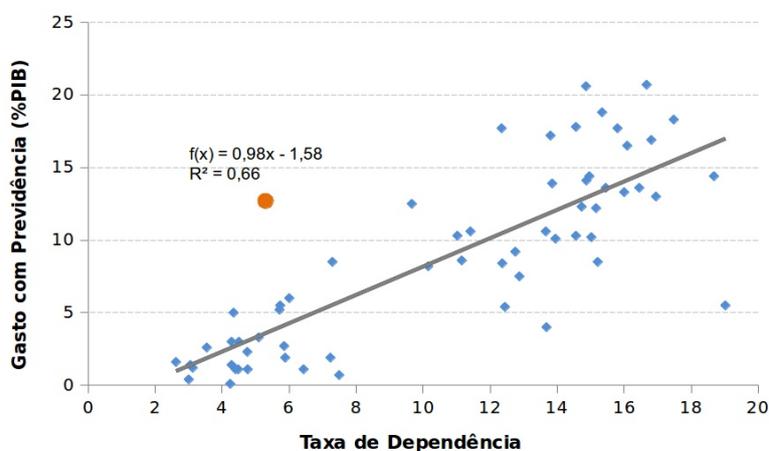


Figura 3: Gasto previdenciário em função da taxa de dependência

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 3 mostra que o Brasil gasta acima do que gastaria em média um país com a sua taxa de dependência, dada pela proporção da população acima de 65 anos como fração da população. O Brasil apresenta-se como claro outlier. Caso os gastos com previdência no Brasil se comportassem como a média dos países da amostra, o gasto do Brasil com previdência deveria ser de aproximadamente 4% do PIB em vez dos 12,7%. A Figura indica que a previdência brasileira possui um gasto excessivo na comparação com seus pares. Dessa forma, à primeira vista, o sistema brasileiro parece ser “generoso” na comparação com outros países, mas na verdade essa generosidade esconde um desequilíbrio estrutural que o levará a não honrar os seus compromissos.

2.2.1 Idade mínima

O Brasil é um entre 13 países em uma amostra de mais de 100 países que não possui idade mínima para requerimento de aposentadoria. Este fato faz com que a concessão de aposentadorias no Brasil se dê de forma muito precoce, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Idade média de aposentadoria no Brasil

Aposentadorias	Urbano		Rural		Total	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Por idade	66	62	61	57	63	59
Por tempo de serviço	55	52	54	51	55	52
Por invalidez	52	53	50	47	52	53

Fonte: AEPS (2014).

A Tabela 2 deixa bastante claro que as aposentadorias no Brasil são concedidas de forma relativamente precoce para os aposentados por tempo de contribuição. A aposentadoria por idade ocorre em média aos 63 anos para homens e aos 59 anos para mulheres. No entanto, as aposentadorias por tempo de contribuição são concedidas em média aos 55 anos para homens e aos 52 anos para as mulheres.

A Tabela 3 mostra a idade mínima de diversos países do mundo, em vigor e as que entrarão em vigor a partir de reformas já aprovadas. Adicionalmente, a tabela mostra os países no qual existem diferenças de idade mínima de gênero na concessão de benefícios de aposentadoria.

Tabela 3: Idade mínima entre diferentes países

País	Homem	Mulher	Igualdade de Gênero
Alemanha	65,0	65,0	Sim
Argentina	65,0	60,0	
Austrália	65,0	60,0	
Áustria	65,0	65,0	Sim
Chile	65,0	60,0	
Coreia do Sul	65,0	65,0	Sim
Costa Rica	62,0	60,0	
Dinamarca	67,0	67,0	Sim
El Salvador	60,0	55,0	
Espanha	65,0	65,0	Sim
Estados Unidos	67,0	67,0	Sim
França	62,5	62,5	Sim
Finlândia	65,0	65,0	Sim
Grécia	65,0	60,0	
Holanda	65,0	65,0	Sim
Hungria	62,0	62,0	Sim

Continua...

Continuação...

Islândia	67,0	67,0	Sim
Itália	65,0	60,0	
México	65,0	65,0	Sim
Noruega	67,0	67,0	Sim
Peru	65,0	65,0	Sim
Polônia	65,0	60,0	
Portugal	65,0	65,0	Sim
Reino Unido	65,0	65,0	Sim
Suíça	65,0	65,0	Sim

Fonte: Cechin e Cechin (2007), atualizada por Tafner (2017).

Costanzi (2017) mostra que todos os 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fizeram alguma reforma no sistema previdenciário nos últimos dez anos. No que tange a idade mínima, a grande maioria dos países da OCDE terão uma idade mínima de pelo menos 67 anos de idade até a 2050, devido à elevação da expectativa de vida.

O autor ressalta, ainda, que a reforma mais promovida foi a elevação da idade mínima de aposentadoria, seguida da eliminação da diferença de idade mínima de aposentadoria entre homens e mulheres. Como pode ser visto na Tabela 3, a maioria dos países já acabou com esta diferença e a tendência é que mais países adotem este tipo de modificação ao longo dos próximos anos. O autor ressalta que 31 dos 34 países da OCDE não possuem diferença de idade ou já estão programados para eliminar a diferença de idade entre os gêneros.

As reformas já realizadas irão elevar a idade mínima de aposentadoria para 67 anos na grande maioria dos países até 2040, como mostra a Figura 4.

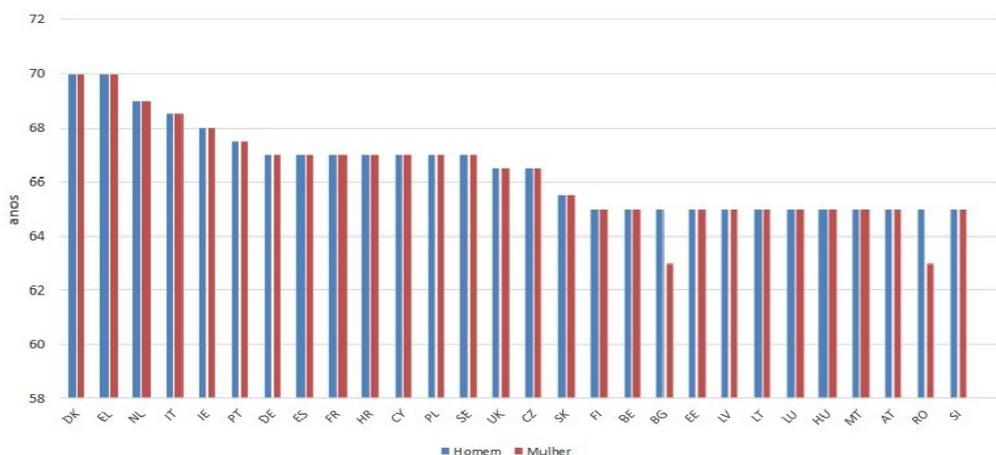


Figura 4: Idade de aposentadoria na União Europeia em 2040

Fonte: Costanzi (2017).

2.2.2 Taxa de reposição

A taxa de reposição é o valor do benefício de aposentadoria recebido como fração do salário médio de contribuição. Uma taxa de reposição de 50% significa que o aposentado estaria recebendo 50% do valor do salário base para sua contribuição para o sistema. Ou seja, o indivíduo teria contribuído com uma alíquota t sobre um salário de 100 unidades monetárias e receberia como benefício 50 unidades monetárias.

A Tabela 4 mostra a taxa de reposição na União Europeia (UE), calculada pela mediana dos benefícios de aposentadoria pagos para a população com idade entre 65 e 74 anos de idade, dividida pela mediana da renda bruta da população entre 50 e 59 anos de idade. Os dados mostram que o país da UE com maior taxa de reposição é a França com uma taxa de reposição de 69%, com a média da UE sendo de 59%. No Brasil, essa mesma taxa situa-se, segundo Afonso (2016), em 82,5%. Dessa

forma, a taxa de reposição paga no Brasil é muito acima na comparação internacional, mesmo levando-se em conta os países com taxa de reposição mais elevada.

Tabela 4: Taxa de reposição em diferentes países

Países	Taxa de reposição
Alemanha	56%
Áustria	62%
Bélgica	47%
Croácia	40%
Dinamarca	45%
Espanha	66%
Estônia	43%
França	69%
Grécia	61%
Holanda	52%
Irlanda	38%
Itália	66%
Polônia	62%
Portugal	61%
Reino Unido	50%
Sérvia	47%
Suécia	58%
Suíça	44%
União Europeia (média 28 países)	57%

Fonte: Eurostat.

2.3 Projeção

As subseções anteriores mostraram que o sistema brasileiro não possui uma idade mínima para aposentadoria, permitindo a aposentadoria precoce. Além disso, ele apresenta uma taxa de reposição bastante elevada na comparação com outros países do mundo. Ou seja, o sistema brasileiro permite a aposentadoria precoce com alta taxa de reposição, mesmo com a existência do fator previdenciário³, que foi extinto em 2015.

Como base nas regras atuais e levando-se em consideração somente a mudança demográfica, projeta-se a receita e a despesa previdenciária, desconsiderando qualquer política de aumento no benefício ou na contribuição, sendo um exercício puramente demográfico. Assim sendo, a projeção das contribuições e das despesas será dada por:

$$C_t = \bar{c} \times NC_{t-1} \times \frac{Pop_t^{15 < Id < 65}}{Pop_{t-1}^{15 < Id < 65}} \quad (03)$$

$$D_t = \bar{b} \times NB_{t-1} \times \frac{Pop_t^{Id \geq 65}}{Pop_{t-1}^{Id \geq 65}} \quad (04)$$

³O fator previdenciário é um fator que aumenta com a idade e o número de anos de contribuição para a previdência. Após o cálculo do benefício com base nas contribuições, o fator é aplicado sobre o benefício. O fator foi criado para reduzir o impacto da aposentadoria precoce sobre a previdência. Dessa forma, normalmente seu valor é inferior e reduz a taxa de reposição. Em 2015, o fator foi retirado pelo Congresso, implicando que a taxa de reposição deve aumentar ainda mais caso a reforma da previdência não seja feita.

em que \bar{c} é a contribuição média, \bar{b} é o benefício médio, NC é o número de contribuintes em t , NB é o número de beneficiários em t , $Pop_t^{15<Id<65}$ é a população entre 15 e 64 anos de idade no ano t , e $Pop_t^{Id\geq 65}$ é a população acima de 65 anos no ano t .

A projeção de despesas e receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), realizadas somente com base na mudança demográfica, mostram uma situação preocupante para o país. O déficit do RGPS saíra de cerca de 1% do PIB para mais de 7% no caso de o crescimento médio do PIB ser de somente 2,5% ao ano. Esta situação está ilustrada na Figura 5.

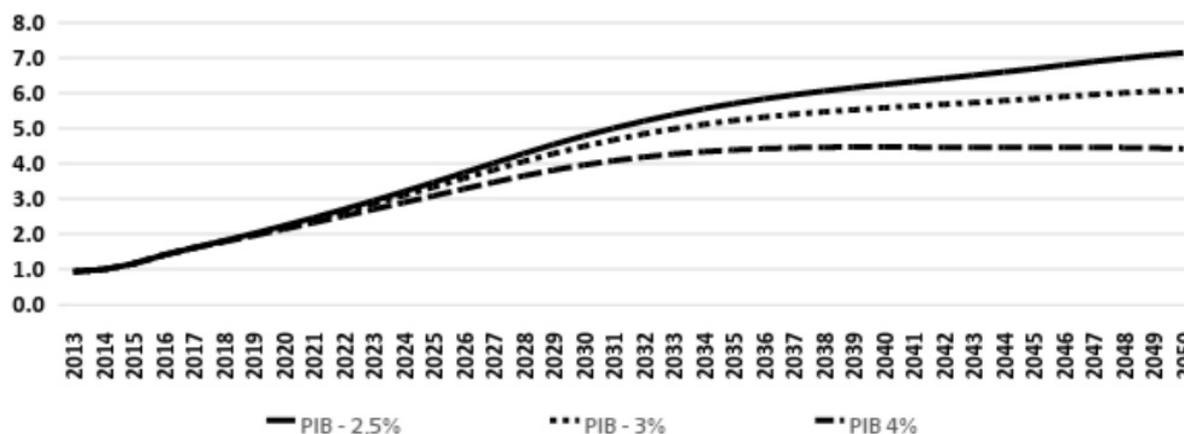


Figura 5: Déficit projetado do RGPS com diferentes taxas de crescimento do PIB

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RGPS e do IBGE (2015a).

O resultado apresentado na Figura 5 é comumente reportado na literatura⁴. Diversos trabalhos mostram que a evolução demográfica fará com que o déficit da previdência aumente de forma progressiva ao longo dos próximos anos, tornando a mesma insustentável ao longo do tempo.

3. Idade mínima

A introdução de uma idade mínima para concessão do benefício de aposentadoria atua simultaneamente na elevação do número de contribuintes que reduz o número de beneficiários. A introdução da idade mínima é peça fundamental em qualquer proposta da previdência a ser discutida no país. No entanto, a introdução de uma idade mínima no sistema previdenciário brasileiro recebe diversas críticas e enfrenta grande oposição. Proposta similar foi derrubada na tentativa de reforma da previdência de 1996 e não foi analisada pelo Congresso ao longo dos últimos 21 anos.

Uma das principais críticas a introdução da idade mínima é que isso prejudicaria de forma desproporcional trabalhadores mais pobres, protegendo os mais ricos. A análise dos benefícios previdenciários pagos pelo RGPS permite separar os tipos de benefícios concedidos (por tempo de contribuição, por idade ou por invalidez) e a área na qual foram concedidos (rural e urbana). A partir dessas distinções, e utilizando o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014 (AEPS, 2014), avalia-se o estoque de benefícios concedidos como mostra a Tabela 5.

A Tabela 5 mostra que mais de 90% dos 5,1 milhões de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) são urbanos. Pode-se perceber ainda que 2/3 dos 9,5 milhões de benefícios por idade são rurais, com 1/3 das concessões sendo urbanas, e que os benefícios por invalidez que somam elevados 3,1 milhões de benefícios estão em cerca de 85% dos casos na região urbana.

⁴A literatura sobre o tema é vasta e constata o impacto negativo que a mudança demográfica terá sobre o resultado da previdência. Aqui cito somente alguns trabalhos: Cechin e Cechin (2007), Caetano (2008; 2013; 2014), Costanzi (2017), Giambiagi e Cechin (2011), Tafner, Botelho e Erbisti (2013) e Tafner (2017).

Tabela 5: Quantidade de benefícios de aposentadoria

Benefício	Rural	Urbano	Total
Tempo de contribuição	19.396	5.170.891	5.190.287
Por tempo de serviço	6.145.258	3.377.916	9.523.174
Por invalidez	450.039	2.682.305	3.132.344
Total	6.614.693	11.231.112	

Fonte: AEPS (2014).

A Tabela 6 mostra o valor médio dos diferentes benefícios de previdência. O valor médio do benefício por tempo de contribuição (ATC) é, em média, o dobro das aposentadorias por idade, com valor igual ao salário mínimo na região rural. Esse resultado mostra que a imposição de uma idade mínima na reforma da previdência não deve prejudicar os trabalhadores mais pobres. A introdução de uma regra de idade mínima tende a tornar o sistema mais progressivo, afetando mais os trabalhadores com renda relativa mais elevada.

Tabela 6: Valor médio de benefícios de aposentadoria (em R\$)

Benefício	Rural	Urbano	Total
Tempo de contribuição	926	1.684	1.681
Idade	725	950	805
Invalidez	731	1.110	1.056
Total	726	1.326	

Fonte: AEPS (2014).

A análise anterior se baseou no estoque de benefícios. Pode-se fazer análise similar com o fluxo (concessão anual de benefícios de aposentadoria). A análise das novas concessões realizadas em 2014 mostra resultado igual. Mais de 90% dos benefícios por tempo de contribuição são urbanos, cerca de 30% das concessões totais são benefícios de tempo por contribuição, com 60% representando os benefícios por idade e o restante sendo os benefícios por invalidez. A Tabela 7 mostra ainda que pouco menos de 1/3 das novas concessões são rurais com os 2/3 restantes sendo urbanas.

Tabela 7: Quantidade de benefícios de aposentadoria

Benefício	Rural	Urbano	Total
Tempo de contribuição	1.447	314.095	315.542
Idade	337.861	307.826	645.687
Invalidez	26.900	162.751	189.651
Total	366.208	1.326	1.150.880

Fonte: AEPS (2014).

A Tabela 8 mostra o valor médio dos benefícios concedidos em 2014. O resultado registrado sobre o estoque dos benefícios é mantido para as concessões. O valor dos benefícios concedidos por tempo de contribuição é praticamente o dobro do concedido por idade. O benefício por idade na região rural é o salário mínimo, com o urbano sendo 20% maior. As tabelas indicam que os benefícios por tempo de contribuição não parecem representar os excluídos, especialmente por que o cálculo de seus benefícios inclui o fator previdenciário que reduz de forma substantiva o valor do benefício.

Tabela 8: Valor médio de benefícios de aposentadoria concedidos em 2014

Benefício	Rural	Urbano	Total
Tempo de contribuição	828	1.740	1.736
Idade	726	997	855
Invalidez	727	1.204	1.136

Fonte: AEPS (2014).

Sabendo que a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é significativamente inferior aos limites da aposentadoria por idade, os benefícios concedidos sofrem redução importante do fator previdenciário. Dessa forma, sabendo-se a idade média de aposentadoria dos aposentados por ATC e levando-se em contato o tempo mínimo para requerimento do benefício, de 360 meses de contribuições para mulheres e 420 meses para os homens, pode-se obter o coeficiente de redução do benefício na Tabela do Fator Previdenciário. Assumindo que a idade média de aposentadoria por ATC para mulheres é de 52 anos e para homens é de 55 anos⁵, obtém-se que o fator previdenciário das mulheres seria de 0,624 e o dos homens de 0,695.

Os dados do AEPS de 2014 indicam que o valor do benefício médio das ATC para homens é de R\$1.911 e para as mulheres é de R\$1.396, assim pode-se obter o salário médio de contribuição para homens e mulheres. A Tabela 9 mostra o salário de contribuição das ATC e o das aposentadorias por idade. O resultado mostra que o salário masculino de R\$2.750 está no 85º percentil de renda e que o de R\$2.237 da mulher encontra-se situado no 82º percentil de renda do salário com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2014 (IBGE, 2015b).

Tabela 9: Salário estimado de aposentadoria

	Tempo de contribuição	
	Homem	Mulher
Benefício médio	1.911	1.396
Fator previdenciário	0,6948	0,6244
Salário de aposentadoria	2.750	2.237
	Idade	
	Homem	Mulher
Urbano	1.072	950
Rural	728	724

Fonte: Elaboração própria e AEPS (2014).

Os dados acima reportados permitem concluir que os trabalhadores mais pobres não serão os mais afetados pela introdução da idade mínima no regime de aposentadoria brasileiro. A literatura mostra que existe uma relação direta entre a escolaridade do indivíduo e o seu salário⁶. Existe também uma relação direta entre escolaridade e formalidade⁷ no mercado de trabalho brasileiro. Assim, é de se esperar que os aposentados por tempo de contribuição sejam trabalhadores de faixas mais elevadas da distribuição de renda. A parte da população mais escolarizada e com maiores salários é a mesma que consegue comprovar as 360 contribuições (30 anos) previdenciárias para mulheres e as 420 para homens (35 anos).

Dessa forma, trabalhadores com baixa escolaridade recebem baixos salários e contribuem pouco para o sistema por estarem no mercado de trabalho informal. Com isso, somente conseguem se aposentar por idade pois não atingem o número mínimo de contribuições necessárias para se aposentar

⁵Idades médias obtidas de Paiva, Rangel e Caetano (2016).

⁶Mincer (1974) e Barbosa Filho e Pessôa (2008).

⁷Barbosa Filho e Moura (2015).

antes das idades requeridas por lei.

A Tabela 10 mostra a taxa de informalidade por grupo de escolaridade. Como se pode perceber, trabalhadores mais escolarizados possuem menor taxa de informalidade.

Tabela 10: Taxa de informalidade por escolaridade

Anos de estudo	Taxa de informalidade (%)
00-03	53,46
04-07	43,11
08-10	35,63
11-14	22,48
15+	21,42
Total	31,68

Fonte: IBGE (2015b).

A partir da Tabela 10 pode-se fazer uma simples simulação. Quantos anos seriam necessários trabalhar para atingir o número de contribuições mensais necessários para o ATC, dada sua escolaridade e as taxas de informalidade da Tabela 10. Para tanto, utilizou-se o prazo mínimo de 360 contribuições para mulher e 420 para o homem. Adicionalmente, parte-se do pressuposto de que todos começaram a trabalhar com 15 anos de idade, fenômeno cada vez mais raro no país, em virtude da universalização da educação.

A Tabela 11 mostra que com escolaridade inferior a 4 anos de estudo, dada a elevada informalidade, seria necessário que uma mulher contribuísse por 64,5 anos para obter os 30 anos de contribuição e um homem nas mesmas condições necessitaria contribuir pouco mais de 75 anos. Obviamente este grupo se aposentaria de forma mais rápida com as regras de aposentadoria por idade. O mesmo ocorre até com pessoas com escolaridade inferior ao Ensino Médio completo (08-10). Neste caso, mulheres se aposentariam com pouco mais de 61 anos e homens com quase 70 anos de idade, limites superiores as regras de idade mínima.

Os resultados da Tabela 11 somente se modificam para pessoas com escolaridade superior ao Ensino Médio, no qual os trabalhadores passam a receber maiores salários e enfrentam menor informalidade. Neste caso, a idade de aposentadoria feminina seria de cerca de 53 anos de idade (próxima da média atual de 52 anos) e a masculina seria próxima dos 60 anos (bem acima da média de 54 anos de idade do sistema previdenciário brasileiro). Supondo idade média de início do trabalho próxima dos 20 anos, a economia brasileira terá números próximos da idade mínima atual de 60 para mulheres e 65 para homens.

Tabela 11: Anos de contribuição e idade de aposentadoria

Anos de contribuição	Tempo de contribuição		Idade que se aposentaria	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem
00-03	64,5	75,2	79,5	90,2
04-07	52,7	61,5	67,7	76,5
08-10	46,6	54,4	61,6	69,4
11-14	38,7	45,1	53,7	60,1
15+	38,2	44,5	53,2	59,5
Média da população	43,9	51,2	58,9	66,2

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 11 evidencia que a ATC beneficia prioritariamente os trabalhadores que estão na parte de cima da distribuição educacional brasileira e, por conseguinte, de renda. No sistema atual, a grande maioria dos trabalhadores de baixa escolaridade e que começou a trabalhar cedo somente se aposenta por idade. Logo, a introdução de uma regra de idade mínima é não somente essencial para a sustentabilidade do sistema, como deve tornar o sistema mais progressivo, evitando que trabalhadores

com renda mais elevada se aposentem anos mais cedo do que trabalhadores com baixa renda e que entraram antes no mercado de trabalho.

4. Conclusão

O presente trabalho mostrou que o Brasil sofrerá uma mudança abrupta na sua estrutura etária ao longo dos próximos anos, com a população acima de 65 anos de idade triplicando entre 2015 e 2050. A mudança não só será significativa como também ocorrerá de forma abrupta na comparação com outros países do mundo.

Neste cenário, a reforma da previdência se torna inevitável, visto que o número de contribuintes ficará (na melhor das hipóteses) estável e o número de potenciais beneficiários triplicará no período. Mesmo se a previdência fosse superavitária, a reforma da previdência seria inevitável devido à forte mudança demográfica. Entretanto, este artigo mostra que a previdência não somente é deficitária como seu déficit se encontra em trajetória explosiva. Isso faz com que o sistema previdenciário brasileiro como se conhece hoje seja insustentável.

A reforma previdenciária terá que contemplar medidas que elevem a contribuição e reduzam os benefícios. Dentre estas medidas, a introdução de uma idade mínima e a mudança da regra de cálculo da previdência atuam nessa direção. A introdução da idade mínima transforma potenciais beneficiários em contribuintes até a idade mínima e a mudança na forma de cálculo reduz o benefício pago.

Por último, o artigo mostra que diferentemente do divulgado pelos grupos que se posicionam contra a reforma da previdência, a introdução de uma idade mínima no sistema previdenciário brasileiro atinge de forma desproporcional a parte de cima da pirâmide de renda e não aqueles que se encontram na sua base, os mais pobres. Isto ocorre porque os trabalhadores mais pobres possuem menor nível educacional e, por isso, maior informalidade e menor renda. Assim, estes trabalhadores não conseguem atingir o tempo mínimo de contribuição para obtenção do benefício por tempo de contribuição (ATC). Com isso, os trabalhadores mais pobres somente se aposentam por idade, 65 anos para homens e 60 para mulheres. Desta forma, a reforma deve atingir de forma mais direta pessoas acima do percentil 80 da distribuição de renda brasileira.

Referências

AFONSO, L. E. Progressividade e aspectos distributivos na Previdência Social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 3-30, 2016. DOI: 10.5935/0034-7140.20160001

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2016**. Brasília: ANFIP, 2017. 192 p.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da Educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, p. 97-125, 2008.

BARBOSA FILHO, F. H.; MOURA, R. L. Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características de oferta do setor. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 45, n.1, p. 101-123, 2015.

BARBOSA FILHO, F. H.; VELOSO, F. Fatos

estilizados da informalidade do trabalho no Brasil. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (orgs.). **Causas e Consequências da Informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CAETANO, M. A. (org.). **Previdência social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

CAETANO, M. A. Reforma previdenciária, cedo ou tarde. In: GIAMBIAGI, F.; PORTO, C. (Orgs.). **Propostas para o Governo 2015/2018**. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 253-264.

CAETANO, M. A. Dinâmica fiscal da previdência social brasileira. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento econômico?** 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, v. 1, p. 571-585.

CECHIN, J.; CECHIN, A. D. Desequilíbrios: causas e soluções. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e**

escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 219-262.

COSTANZI, R. N. **Reforma da Previdência: Análise da PEC 287/2016**. Apresentado no Seminário Reforma da Previdência, Centro Cultural da FGV. Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/JrPtXj>. Acesso em: 20 ago. 2017.

GIAMBIAGI, F.; CECHIN, J. Previdência: Em nome dos filhos. In: GIAMBIAGI, F. PORTO, C. **2022: Propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI - Subsídios para as projeções da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b.

MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - MTPS/DATAPREV. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2014**, v. 23. Brasília: MTPS/DATAPREV, 2014.

NATIONAL INSTITUTE ON AGING. **Why Population Aging Matters: a Global Perspective**. Bethesda: NIA, 2007. 32 p.

PAIVA, L. H.; RANGEL, L. A.; CAETANO, M. A. O Impacto das Aposentadorias Precoces na Produção e na Produtividade dos Trabalhadores Brasileiros. **Texto para Discussão do Ipea 2211**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO - SOF/MP. **Balanco da Seguridade Nacional**. Brasília, 14 de março de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/nSLRBG>. Acesso em: 20 ago. 2017.

TAFNER, P. S. B.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. S. A previdência brasileira e mudanças demográficas. **Cadernos de Educação (Brasília)**, v. 25, p. 221-243, 2013.

TAFNER, P. S. B. **Algumas considerações sobre o sistema previdenciário brasileiro e reforma**. Apresentado no Seminário Reforma da Previdência, Centro Cultural da FGV. Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/gx4dFM>. Acesso em: 20 ago. 2017.

O poder da política e a política do poder

The power of politics and the politics of power

Luís Gustavo Mello Grohmann^a

RESUMO

O trabalho traz uma reflexão sobre os processos de reforma política no Brasil, as suas proposições e as alterações institucionais após 1988. Considera especialmente o período que antecedeu o impedimento da Presidente Dilma até o primeiro ano do Governo Temer. Tem como eixo normativo a constituição e manutenção dos processos democráticos. Alcança perspectivas para o desenvolvimento político brasileiro, focando no processo de representação política, forças em competição e eleições para 2018.

Palavras-Chave: Reforma Política; Comportamento Político; Instituições Políticas.

JEL: P11, Z18.

ABSTRACT

The paper reflects on the processes of political reform in Brazil, its proposals and the institutional changes after 1988. It considers especially the period that preceded the impeachment of President Dilma until the first year of the Temer Government. Its normative axis is the constitution and maintenance of democratic processes. Reaches perspectives for Brazilian political development, focusing on the process of political representation, forces in competition and elections for 2018.

Keywords: Political Reform; Political Behavior; Political Institutions.

^aProfessor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: lmgrohmann@gmail.com.

1. Introdução

No Brasil, nos anos de 2016 e 2017, assistiu-se à introdução de um conjunto de mudanças importantes no aparato institucional e nas políticas públicas. Esse resultado decorre diretamente da assunção de Michel Temer à Presidência da República. Essas mudanças foram tratadas como reformas, especialmente necessárias para ‘tirar’ o país da crise econômica manifestada de forma aguda em 2015. Em verdade, muitas dessas alterações buscavam responder duplamente, tanto à crise econômica quanto à crise política (essa, em particular, vicejando desde 2013).

As alterações constitucionais de 2017 que afetam a institucionalidade da política formal buscaram atender a solução de alguns problemas do processo eleitoral, estabelecendo bases para um novo regramento de distribuição de cargos representativos e de financiamento de campanhas. De maneira mais precisa, essas mudanças não podem ser chamadas de reformas, mas sim de ajustes, porque não trataram de modificar os fundamentos do processo de eleição e de representação brasileiros. O sentido apenas foi de eliminar pontos que produziram alguma instabilidade para lideranças (coligações, tempo de televisão) e outros que atenderam parcela do clamor público (pelo fim da corrupção na política).

O tema da reforma política no Brasil foi construído desde 1990, quando o país, além de ter o plebiscito sobre a forma de governo em 1993, também assistiu ao processo de eleição, governo e impedimento do então Presidente Collor. Inúmeras contribuições foram produzidas ao longo dos anos, com análises e proposições que abarcavam desde pesquisas empíricas até discussão sobre os princípios normativos de uma república representativa e democrática.

O presente trabalho realiza uma reflexão sobre os processos de reforma política no Brasil, especialmente considerando o período que antecedeu o impedimento da Presidente Dilma até o primeiro ano do Governo Temer. Essa reflexão abrange pressupostos teóricos e epistemológicos que julga-se importantes para compreender o processo da luta política e sua relação com as instituições, ainda mais levando em conta que o eixo normativo adotado é a manutenção da democracia. Nesse sentido, também resgata-se aspectos da história política recente do Brasil que ajudam a compor o quadro das tensões e dificuldades que se atravessa enquanto sociedade e nação. Por fim, considerando a democracia e a representação política, realiza-se projeções sobre as possibilidades e caminhos do processo político até as eleições presidenciais de 2018.

2. Reformas políticas e democracia

A importância da reforma política foi incluída na tarefa de consolidar democracia brasileira e, especialmente até o início do governo FHC, a preocupação era dupla por parte de um conjunto substancial de atores políticos: consolidar democracia e aprofundar suas práticas e efeitos junto à sociedade brasileira.

De um lado, os poderes constituídos, que prudentemente iam acumulando mudanças, mas no sentido de não alterar os princípios norteadores da Constituição de 88. De outro, especialistas e demais interessados¹, pugnando por medidas mais fortes e radicais no sentido de sanar males da democracia emergente: excesso de partidos, dificuldades de negociação Executivo-Legislativo, pacto federativo; controle da corrupção eleitoral, etc.

Ao longo deste tempo, a luta política apresentou um conjunto de agendas mais ou menos distribuídas em torno a dois eixos de políticas públicas: eficiência e eficácia do Estado (especialmente

¹A lista de autores que pensaram diretamente o tema da reforma política é muito grande, e necessariamente a indicação das obras tem o defeito de omitir e esquecer valiosas contribuições, especialmente a larga produção sobre o sistema de governo que antecedeu o plebiscito de 1993: Peppe e Leusbapin, 1993; Nicolau, 1993; Aydos, 1995; Tavares, 1998; Pereira, Wilhelm e Sola, 1999; Roseen e Downes, 2000; Sadek, 2001; Melo, 2002; Moraes, 2003; Benevides, Vannuchi e Kerche, 2003; Soares e Rennó, 2006; Cheibub, 2009; Fleischer, 2014; Falcão, 2015; Santos, 2015, dentre outros.

voltada para a diminuição deste) e garantia e expansão de direitos. Entre estes dois eixos, havia todo um grupamento de perspectivas e práticas paroquiais, fisiológicas ou voltada para defesa de interesses particulares e setoriais, orientada para ganhos imediatos, particularmente na arena eleitoral, e amplamente negociadora.

Cabe ressaltar que não havia e não há contradição necessária entre elas. Os que combatiam e combatem a garantia e expansão de direitos não são automaticamente contra a eficiência e eficácia do Estado e sua diminuição, e vice-versa. Claro que havia as zonas de não intersecção, onde essas agendas se conflitavam, especialmente quando as forças percebiam que para garantir direitos era preciso manter ou aumentar o tamanho do Estado. Os defensores de uma e outra agenda acabavam por propor reformas que viessem em benefício da política desejada. O fato de existirem esses dois eixos não impediu a chamada relativamente constante para mudanças, tanto na maneira de governar, quanto no processo de representação.

As reformas e leis no Brasil têm algo de fetichizadas, no sentido de atribuí-lhes capacidades transformativas profundas. No entanto, a profundidade das transformações só pode ser aferida após um tempo histórico. Por mais que certas mudanças previstas nas reformas possam ser consideradas como demiúrgicas, faltam a elas certas partes que não se colocam de pronto para os atores políticos, para os pensadores e também para o público espectador. Não é raro que as previsões não se realizem, as reformas acabando por gerar efeitos não esperados e não sabidos.

A razão dessa distância entre o imaginado e o realizado tem sua causa nas características dos fenômenos sociais, e especialmente dos fenômenos políticos, os quais, na maioria das vezes, só podem ser tratados em termos de probabilidade. Essa afirmação decorre de dois elementos: o erro do pesquisador/formulador das soluções (inclui-se pertinência e adequação da teoria explicativa e a capacidade de extração dos dados relevantes à uma boa análise); e a contingência, onde inclui-se desde acidentes e acasos até a criatividade do *homo sapiens*. Há, ainda, uma terceira dimensão, que é sociológica: a ação dos indivíduos em sinergia coletiva produz efeitos próprios, inerentes e exclusivos à dimensão grupal, isto é, não podem ser reconhecidos ou reduzidos ao plano individual.

Por outro lado, ao levantar-se a palavra 'reforma' para políticas de governo ou para alterações constitucionais e de legislação (sejam elas simples proposições, sejam políticas aprovadas e em implantação), há de se considerar o quanto essa chamada faz parte do jogo político, com os atores buscando legitimar suas práticas e seus programas através da reivindicação em realizar algo com muita relevância.

Assim como comportamentos dos atores podem ser denunciados por seus adversários e inimigos, os próprios projetos de reforma ensejam serem instrumentos dessa disputa, não guardando relação direta nem com seus fundamentos nem com seus efeitos. Atores políticos não precisam guardar, necessariamente, coerência com ideias e propostas, caso essa coerência venha a impedir a obtenção e exercício do poder.

Não quero dar ênfase ao lado entrópico do poder e afirmar a balbúrdia ininterrupta que ele pode produzir. Reconhecer este lado, não implica descurar do outro: a produção de práticas que se projetam no tempo, e se transformam em elementos estáveis que propiciam a relação entre todos (grupos, indivíduos).

E aqui chega-se ao outro ponto que se gostaria de chamar a atenção: retirando o fetiche demiúrgico das reformas sobre as instituições e políticas, o que resta como capaz de engendrar alterações no comportamento dos atores de maneira a constituir boas práticas políticas? Alguns apontariam: é a cultura! Outros diriam: a economia e suas leis implacáveis. Os mais pedestres acusariam a moral dos indivíduos. A ansiedade pela explicação final e fundamental, sobre o qual todo o edifício se ergueria, nos leva a não propriamente explicar os fenômenos, mas quase a erigir novos totens.

Na ciência toda verdade é provisória. O perigo de irrelevância de uma verdade provisória é evitado através da eleição de critérios de validação (por exemplo, a verificação empírica ou o método), no sentido de trazer impessoalidade e objetividade ao conhecimento produzido. E daí a série de mecanismos e advertências do mundo da epistemologia que vem orientar o trabalho científico.

Mas, nas ciências sociais, e especialmente na política, o mar é revolto. Podem haver diferentes teorias para diferentes práticas, todas essas condições encaminhando à construção de mundos também

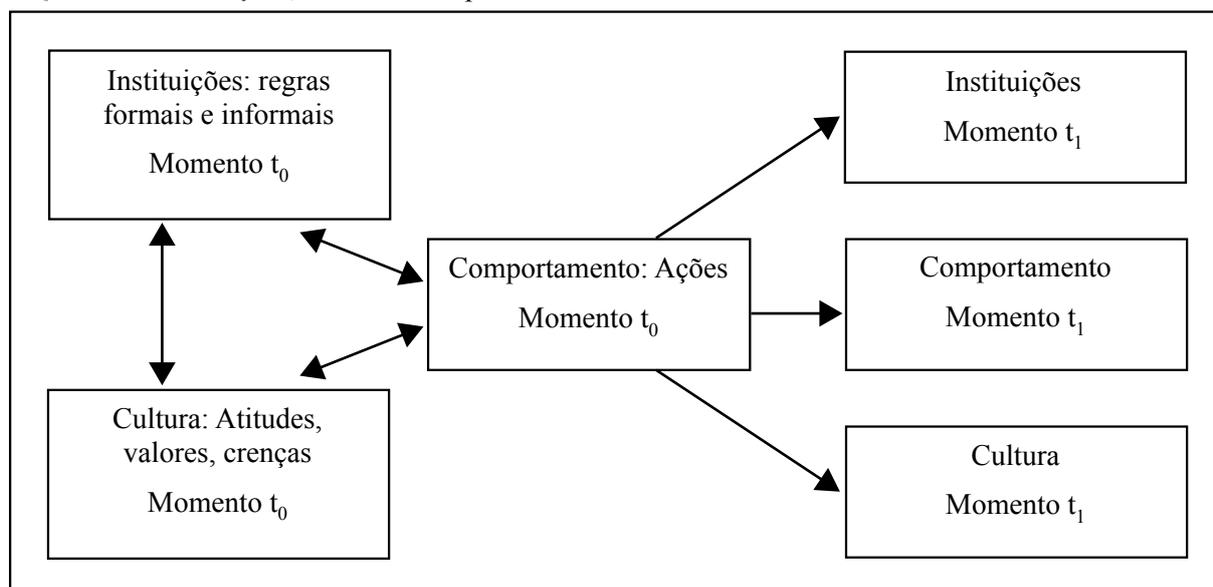
diferentes, portanto ganhando materialidade, e se prestando à verificação empírica. As sociedades podem construir sistemas políticos autoritários ou democráticos, laicos ou religiosos, etc. E acerca desses sistemas são constituídas explicações concorrentes. Essas explicações competem entre si, ou se sobrepõem, ou se complementam.

Uma das situações mais problemáticas são aquelas que se chamaria de explicações *ad hoc*. Assim, quando a realidade está nos mostrando que instituições funcionam, alguns dirão que as instituições são fundamentais. Quando a realidade muda, e gira para a irrelevância das regras e instituições, estes mesmos dizem: afinal, é a cultura das pessoas. Se as causas da ação humana são tão cambiantes, isso tornaria inútil descobrir e revelar os processos políticos, explicando as manifestações do poder?

Pode-se responder que é possível alcançar conhecimento sobre esses processos desde que exista uma compreensão teórico-metodológica adequada. Há uma dialética entre instituições, cultura e comportamento e que nos mostra porque as suas relações podem flutuar ao longo do tempo (Quadro 1).

Considerando *instituições* como conjunto de regras formais ou informais a que as pessoas e grupos estão submetidos; *cultura* como o conjunto de atitudes, valores e crenças as quais os indivíduos e grupos são portadores; e *comportamento* como conjunto de ações dos indivíduos e grupos, pode-se afirmar suas influências recíprocas, as quais podem gerar novas instituições e/ou novas culturas, e novos comportamentos. O quanto uma e outra influenciam depende do momento histórico, das características intrínsecas de cada campo e de sua interação. No campo da ação, elementos contingenciais e a criatividade humana têm de ser levados em consideração. E o campo do poder é pleno desses elementos e de sua sinergia.

Quadro 1: Instituições, cultura e comportamento



Fonte: Elaboração própria.

Pensar a política é pensar o poder. Há pelo menos duas dimensões no poder: 1) alcançar objetivos; e 2) conseguir que os demais façam aquilo que é vontade do mandante, seja por coerção (violência, regras, etc.) seja por cooperação (barganhas, convencimentos, etc.). Daí que temos diferentes graus de poder, porque alguém, ou um grupo, pode conseguir mandar em outro(s) e isto não estar conectado com seus objetivos. O ápice do poder é quando alguém, ou um grupo, consegue obter obediência dos demais e alcançar seus objetivos. Uma dimensão fundamental do poder é a intencionalidade. Os atores, individuais ou coletivos, têm a intenção de mandar, obter a obediência dos demais, para a realizar seus objetivos.

A política é ação inerente e incontornável ao ser humano. É no campo da política que se colocam as soluções para os conflitos e dilemas das sociedades e dos grupos, apontando ou para a conservação ou mudança (negativa ou positiva) das condições existentes. E para tanto, o poder da

política se materializa na política do poder, ou seja, é criado um *locus*, ou vários, onde os grupos e os indivíduos que obtêm a obediência dos demais (seja por coerção, seja por cooptação) assumem suas formas, desenvolvem seus recursos e empregam suas forças. Portanto, para analisar-se o campo político, é preciso ter presente essas duas dimensões.

A questão da consolidação democrática permeou boa parte do início da república inaugurada em 1988, com a promulgação da nova Constituição. Assim, é importante se situar a importância da democracia nas sociedades modernas. Não vai-se realizar o exercício de percorrer as diferentes conceituações e teorias de definição e explicação do fenômeno democrático. Mas tem-se a capacidade de indicar uma noção mínima do que seja a democracia nascida no contexto das sociedades capitalistas modernas e contemporâneas.

Democracia pode ser entendida como o sistema de solução de conflitos, que observando um conjunto de preceitos, busca combinar a participação das pessoas e grupos nos processos de decisão e afastar a possibilidade da violência e da tirania. A democracia serve para prover mecanismos de defesa mútua, seja individual seja para grupos, buscando prevenir males incontornáveis.

Já é bem sabido que a concepção hobbesiana imagina um estado de natureza primordial onde as relações humanas e sociais são traduzidas como a guerra de todos contra todos (HOBBS, 1996). Essa imagem de guerra generalizada deriva da observação de que as pessoas podem ser astutas ou usarem da violência para alcançar seus objetivos, que as pessoas podem ser venais, corruptas e desleais, tornando a vida difícil, senão impossível. Hobbes buscou dar uma solução para evitar essa guerra, que poderia se chamar de liberal autoritária: para garantir a vida, é necessário um soberano poderoso frente ao qual todos abdicam do seu poder particular, de forma irrevogável e que se projeta para demais gerações. Essa formulação não impede a arbitrariedade e tirania do soberano. Portanto, um tipo de medo permanece, tornando a vida novamente perigosa: o medo ao soberano arbitrário.

O problema do soberano autoritário buscou ser resolvido através da solução liberal democrática: a representação parlamentar da soberania popular combinada com o direito à resistência aos atos arbitrários do soberano², ou, do poder constituído. Esse esquema não elimina, mas diminui em muito o espaço do poderoso arbitrário.

Enquanto procedimento, a democracia se formou na história das sociedades europeias ocidentais e se consolidou especialmente após as duas guerras mundiais do Século XX, tendo os seguintes preceitos:

- Igualdade política dos integrantes da sociedade política (um indivíduo um voto), entre elas votar e ser votado, contribuindo para os processos de escolha pública e/ou representação (soberania popular);
- Máxima extensão possível dos integrantes da sociedade política em relação à sociedade civil (soberania popular);
- Regras de decisão por maiorias, desde simples até qualificada;
- Liberdades de expressão e de organização (não tirania);
- Garantias individuais e de grupo contra atos arbitrários, especialmente aqueles que venham a prejudicar ou impedir os pressupostos acima explicitados. Igualmente ficou garantido o monopólio da violência política para o Estado. O chamado Estado de Direito buscou impedir leis, projetos de leis e ações que visem a supressão e opressão dos indivíduos e dos grupos das minorias (não tirania). Dessas garantias decorre o direito de resistência quando os governantes não observam essas condições.

Atualmente, democracia e representação convivem e se juntam, o que acrescenta para o cidadão comum o componente de escolher seu representante junto ao Executivo e ao Legislativo. A representação é um processo de escolha para comissionar alguém para agir por outros, classicamente colocado para eleger legisladores ou o governo. Não tem a ver imediatamente com democracia.

²No direito à resistência liberal aparece a conexão entre as dimensões do político e do econômico, porque se trata de resistir não apenas aos atos políticos arbitrários, especialmente quanto à vida e segurança, mas também às ameaças à propriedade privada.

A democracia não tem a missão de provocar melhoria de vida ou promover a excelência de governos e de políticas públicas. A concepção que caminha nessa direção trata de olhar mais para as condições de produção ou da igualdade, ou do progresso, ou da realização de uma ideia tida como boa, em patamares arbitrados como adequados à vida das pessoas, seja individual ou coletivamente. Se esses patamares são importantes, ou não, para produzir democracia de melhor qualidade é matéria de discussão.

Assim, questões de ordem técnica para o funcionamento da democracia se imbricam com questões de ordem normativa. Para aderir ao sistema democrático é preciso valorar como mais importante a observação dos princípios de proteção individual, de liberdades e de direitos básicos. Do contrário, você pode subordiná-los a outros valores como progresso, bem comum, pátria, Deus, etc. Claro que deve-se observar as intensidades de preferências dos indivíduos. Essas dimensões podem estar abrigadas em cada pessoa ou grupos, que apresentarão diferentes intensidades de preferência por esse ou por aquele valor. A consequência dessas combinações de preferências, e suas intensidades, é um certo grau de permeabilidade que indivíduos e grupos podem apresentar diante de soluções autoritárias.

Na concepção de Dahl (1989), deve haver consenso em torno das regras de garantia do funcionamento democrático e que este consenso é função do treinamento social. Já Fiskhin (1995) acrescenta, ao lado da igualdade política e da não tirania, a deliberação é parte importante do processo democrático, que pode e deve ser estendida à sociedade, fazendo-a participar, de certa forma, do ato de governo.

Dois concepções genéricas introduzem limites a tornar plenos os valores democráticos:

(i) A afirmação da lei do mais forte (violência, fascismo), ou dos mais sábios (uma espécie de mandarinato), ou dos mais religiosos (teocracias), etc.; uma admissão do mundo como estado de natureza hobbesiano misturado com darwinismo equivocado e a necessidade de um soberano portador de qualidades tidas como superiores; e

(ii) Crença na bondade inata de todo ser humano, que estaria submetido a pressões e opressões sociais, que o tornam péssimo e mau (a formulação mais famosa é de Rousseau (1978)). Conduz à proposição de uma igualdade para além da esfera política, buscando nivelamento social, moral, educacional e econômico dos indivíduos. O objetivo de retirar os meios de opressão social permite legitimar as ações que tragam ao mundo a virtude humana. O retirar os meios de opressão torna-se prioridade forte, senão absoluta.

A busca por melhores condições de vida pode se dar em plano mais imediato e modesto, do dia a dia, mais próximo da realidade e dos interesses dos indivíduos, ou pode se dar na proposição e alternativas de mudanças profundas em aspectos institucionais e de implantação de políticas visando alcançar um 'bem' superior.

Enquanto que o primeiro caminho lembra a advertência de Hayek (1953) sobre a impossibilidade do planejamento totalizante da vida econômica de uma sociedade, para além da realidade prática dos indivíduos e dos grupos, o segundo nos é dado pelos grandes projetos político-ideológicos, como teocracias, fascismos, socialismos e liberalismos.

Ação humana envolve as dimensões individuais e coletivas. Age-se como indivíduos imersos em relações com outros. Pode-se fazer o bem e gerar o mal. Pode-se fazer o mal e gerar o bem. Pode-se fazer o mal e gerar o mal, pode-se fazer o bem e gerar o bem. Há disputas. Há imaginação, desejo, esperança, fantasias, erros e capacidades objetivas em reconhecer aspectos da vida humana.

Cada época tem suas certezas e seus limites. Nos tempos da escravidão, seja antiga ou moderna, havia quem justificasse o mal como um bem. Hoje, a exploração do capitalismo pode igualmente ser justificada. Justificativas não faltam. E então volta-se ao ponto: a democracia é uma opção, não um destino da humanidade. Tem uma dimensão normativa, uma noção básica de que é melhor assim do que de outra forma, exige valorar positivamente a igualdade de direitos, a soberania do conjunto da sociedade e a prevenção à tirania. E não ter certeza absoluta nos grandes projetos fundadores *ex-ante*. Contudo, a democracia tem situações limites, quando os preceitos que a constituem não evitam o drama das fortes opressões sociais.

Dois dimensões ou momentos são particularmente perigosos para democracia: 1) disputa sobre

quais direitos ou modos de vida devem ser preservados ou incentivados ou protegidos para habilitar cada indivíduo à participação igualitária no processo político; e 2) o que fazer com forças que operando dentro da democracia defendem o seu fim. São dilemas difíceis de resolver com um *a priori* senão a observação do explícito no Estado de Direito. Mas ainda assim, tem-se zonas cinzas ou bastante sombreadas que não permitem afirmar a solidez da democracia no sentido de sua capacidade em dar conta de todos os conflitos políticos, sociais e econômicos.

Há também uma tensão inexorável: como ter certeza relativa sobre certas políticas e manter padrões de atividades (mobilizações, discussões, greves, etc., enfim, a paixão pela e na política) suficientes para provocar as transformações necessárias a uma vida melhor em meio às regras democráticas? Talvez a solução seja muito próxima a de Michels (1982): a democracia plena não se alcança, mas se persegue. É preciso uma crença democrática, apesar da precariedade do ordenamento democrático.

3. Reformas no Brasil

A relativa calma com que se atravessa os anos pós Collor, com os governos de Itamar, FCH, Lula e o primeiro de Dilma, se fez sentir na conformação das gerações ao *status quo* estabelecido e, especificamente, no que diz respeito às políticas econômicas. Os ativistas, especialmente os mais experientes, haviam se transferido para atuar junto ao e no Estado. E a política, particularmente a partidário-eleitoral, se transformou no campo das oportunidades e dos interesses de curto prazo, esvaziando seu caráter mais reivindicativo, contestatório e até propositivo. A distância que se assiste hoje entre políticos e sociedade tem uma das raízes nesse momento de estabilidade, paradoxalmente.

Políticas públicas levaram à estabilização financeira e econômica (Governo Fernando Henrique Cardoso), políticas públicas ampliaram a proteção social para setores relevantes da sociedade brasileira (Governos Lula e Dilma), cumprindo com o estabelecido pela Constituição de 88. A introdução de agências e regulações de áreas, se não bem-sucedidas, pelo menos mostraram um viés de como deveriam se dar as relações entre o mundo do privado e do público; legislações sobre práticas estatais que visavam a diminuição e controle da corrupção. Essas políticas, ainda que com conteúdo diferente (inflexão neoliberal ou inflexão social democrata), ocuparam o espectro mais factível da cena política brasileira.

Quando se pensa a irrupção das manifestações de 2013, parece que os mais jovens cansaram de inatividade e buscaram bandeiras para além do *status quo*. Os grupos anarquistas que se juntaram aos anseios juvenis tentavam inventar novas causas, adaptadas do politicamente correto de alhures, especialmente as constituídas no bojo da crise de 2008 (*Occupy*, *Podemos*, etc.). De manifestações em torno aos problemas locais logo teve-se contestações ao sistema, especialmente os protestos endereçados aos políticos e Congresso. Curiosamente, o Governo Federal não era alvo das manifestações. Mas agiu como se fosse, talvez com um viés de oportunismo. Depois da repressão aos grupos anarquistas, à esquerda, surgiram as primeiras manifestações mais à direita.

Doravante, as manifestações seriam apropriadas no bojo do pleito de 2014. Uma vitória de Pirro para Dilma, porque a fragilização econômica do país que se seguiu após a eleição, conduziu a sua derrota efetiva, antes da derrota do impedimento. A troca da política ‘desenvolvimentista’ para uma mais ‘neoliberal’, incluindo a troca de seus executores, revelou que o governo havia perdido o rumo. Da execução da política para a política dos executores.

Dilma foi impedida, em meio ao clamor das camadas médias, por partidos, políticos e forças motivadas pelos mais diferentes interesses e visões, desde as programático-ideológicas até mesmo a simples antipatia pessoal. Nesse sentido, seu desempenho prejudicou a construção e manutenção de sua reputação, lançando dúvidas sobre sua capacidade política em articular e congregar forças em um momento de crise³. O poder da política recompôs a política do poder.

A agenda Temer se impôs, de uma forma ou de outra, aproveitando o campo aberto pela

³Para a importância da reputação presidencial no jogo político ver Neustadt (1967).

desorganização das forças. E o Governo Temer tem demonstrado até agora que sabe o caminho do poder. Apesar de não obter sucesso pleno em tudo que desejou e propôs, foi ele que propôs o que desejou. Pode-se dizer que a conta foi alta, que grupos financiaram isto ou aquilo. Mas o resultado é um só, o Governo Temer soube o que fazer com o poder que dispunha e dispõe. Essa afirmação não implica dizer que esse governo irá sobreviver incólume. Temer atingiu o patamar de presidente pior avaliado pela população, desde que se iniciaram essas pesquisas. Mas pode-se relativizar esse dado porque o poder não é somente Temer. Ele é a sua face executora.

A política do Poder se coloca também nas disputas em torno da construção institucional, atualmente colocada em termos de dar continuidade ao processo democrático. Neste momento, em que forças de direita, conservadoras ou radicais, gradativamente assumem posições que as colocam como alternativas ao ‘caos moral’, é importante situar o caminho da relação entre crise e reformas.

Grandes reformas políticas aconteceram no Brasil, especialmente com as mudanças institucionais-constitucionais:

- 1) Independência (com a inflexão do Regresso): centralização;
- 2) Instauração da República: dispersão do poder entre as oligarquias regionais;
- 3) Revolução de 30 (com mudanças em 1946 e 1964): centralização autoritária, modernização econômica, combate político às velhas oligarquias;
- 4) Nova República 1988: democracia para uma sociedade complexa.

Cada alteração substantiva da vida política do país foi precedida de forte movimentação de forças oferecendo e disputando projetos, em boa parte refletindo diretamente as mudanças de cunho econômico e social. No Brasil atual, com sua sociedade complexa e plural, com a institucionalidade democrática erguida a partir de 1998, pode-se observar que uma nova sistemática de transformação se coloca e que diz respeito a duas questões: 1) mudanças são realizadas constantemente; e 2) as mudanças são de escopo médio e pequeno. Se a primeira diz respeito à velocidade com que alterações são realizadas, a segunda indica, mas não assegura, a envergadura de seus efeitos sobre a vida política nacional. As mudanças, mesmo de escopo menor, podem vir a produzir fortes efeitos no sentido de modificar o *status quo*.

Essas mudanças que foram introduzidas no pós-88 dizem respeito ao ordenamento das relações entre poderes, ao funcionamento legislativo, ao processo eleitoral, ao sistema partidário, aos processos judiciais, ao funcionamento do Judiciário, e outras instâncias e temas como as agências públicas, reformas previdenciárias, estatutos de proteção de direitos e segurança, reordenamento administrativo e econômico do Estado, etc.

Na análise das forças políticas e sua competição pelo poder, pode-se salientar, como exemplos, alguns temas que são importantes para ordenar a disputa, manter os preceitos democráticos e impedir que as crises políticas desbordem para crises de regime, as quais requerem, em geral, reformas efetivas. Quanto ao sistema de governo tem-se duas transformações que entrelaçam o Legislativo com o Executivo: as emendas parlamentares ao Orçamento Federal e as Medidas Provisórias. As alterações também dizem respeito ao próprio funcionamento interno do Legislativo.

Em relação ao processo eleitoral, salienta-se a persistente intervenção do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no regramento das eleições e dos partidos. As regulações sobre candidatos e sua vida pregressa, como as disposições que ficaram conhecidas como Lei da Ficha Limpa, sobre o número de vereadores nos municípios brasileiros, sobre o financiamento das campanhas, sobre boca de urna, sobre pesquisas eleitorais, introdução da urna eletrônica e alteração dos votos válidos, servem ao mesmo tempo como fatores de modernização (no sentido de uso de novas tecnologias e técnicas de realização e controle do processo eleitoral) e como expressão do jogo de projetos e interesses que cercam e adentram o Poder Judiciário. E, recentemente, o Congresso Nacional alterou a capacidade dos partidos em fazer coligações para os pleitos legislativos proporcionais.

Alguns temas permanecem inconclusos ou afastados do arco de possibilidades de transformação no curto e médio prazo. Esse parece ser o caso da distribuição de representação por estados (com intuito de diminuir a super-representação dos estados com menor população), e o da diminuição substantiva do número de partidos.

E outros temas foram considerados importantes pela literatura e pesquisa acadêmicas, mas apesar de sua pertinência, parecem não interessar aos atores políticos. Um desses assuntos é o presidencialismo de coalizão, termo empregado por Abranches (1988), no sentido de alertar, de um lado, sobre a complexidade e a diversidade do processo socioeconômico brasileiro e a necessidade de seu reflexo igualmente plural no campo da política, especialmente na política partidária e na representação. Por outro lado, Abranches também constatou que o Executivo só governará levando em consideração essa multiplicidade de forças políticas, e que isso, significa, criar consenso e cooperação dentro de um amplo arco de interesses e projetos político-ideológicos, especialmente dentro do Congresso.

Se de um lado houve aqueles que pensaram que o funcionamento das relações Executivo-Legislativo como um todo relativamente harmonioso, não faltaram advertências sobre os custos e dificuldades em produzir essa ‘harmonia’ (AMES, 2001). Um problema que há no presidencialismo brasileiro é o da sua combinação com um sistema multipartidário (TAVARES, 1998). Essa peculiaridade impede que um presidente tenha facilitada a formação de uma maioria no Congresso, o que redundaria em alterar, às vezes de maneira importante, aspectos de sua agenda.

Particularmente, em relação à separação de poderes existente, foi demonstrado comparativamente aos países presidencialistas da América Latina, o desenho problemático da institucionalidade brasileira, que oferece poderes ativos e autônomos ao Executivo e Legislativo sem a contrapartida adequada de controles mútuos, proporcionando a possibilidade de instabilidade política derivada da agudização da disputa entre os poderes. Grohmann (2001) demonstrou que em um quadro de polarização política, a estrutura institucional da separação de poderes no Brasil poderia ser fonte de instabilidade.

Agrava o quadro o fato do processo eleitoral privilegiar a proporcionalidade, que assim fica permeável à expressão da diversidade já mencionada. As soluções são diversas, mas radicam em três campos clássicos: pró presidencialismo, pró parlamentarismo ou pró sistema de governo híbrido. Essas posições não estão conectadas necessariamente a definição do ponto ideal do número de partidos. Há exceções, como Tavares (1998), o qual aponta que caso haja opção por manter a representação da diversidade, a melhor maneira de garantir governabilidade é mudar o sistema de governo para parlamentarismo.

O problema das emendas parlamentares ao Orçamento Federal ganhou proeminência quando da descoberta da chamada ‘Máfia dos Anões’ em 1995. Seus integrantes, representantes no Congresso Nacional, aproveitavam-se do fato de que não havia maiores controles e regulações sobre a natureza das propostas de emendas nem de sua execução, e realizavam operações fraudulentas com o objetivo de açambarcar recursos. Os limites orçamentários também não estavam estabelecidos. A partir dessa descoberta, o Legislativo alterou a sistemática das emendas, passando, de um lado a aumentar o papel dos líderes no processo de encaminhamento dessas (por bancada ou por região) e, por outro, limitando os valores disponíveis para as emendas parlamentares individuais.

Em 2015, teve-se nova alteração, no bojo das disputas com o Executivo pela liberação dos recursos, em particular, decorrente do estilo Dilma de relacionamento com o Congresso. Os congressistas diminuíram o poder do Executivo sobre o controle dos recursos para atender as emendas através do impedimento de contingenciamento exclusivo das emendas parlamentares, ou seja, seria preciso contingenciar toda a rubrica orçamentária nos mesmos valores percentuais do contingenciamento das emendas. De certa maneira, houve responsabilidade nessa alteração, tendo em vista que se limitou a garantir a liberação dos recursos acordados. A implicação política dessa alteração é a diminuição das possibilidades de cooperação entre os poderes (GROHMANN, 2016). Com isso, foi aumentada a autonomia do Legislativo, incrementando a característica, antes afirmada, de poderes bastante autônomos com recursos de controle mútuos relativamente deprimidos.

Quanto ao sistema partidário, as recorrentes tentativas de cartelização (benefícios para os maiores partidos: cláusula de desempenho, distribuição de tempo de televisão e rádio e distribuição de fundo partidário; todas elas de acordo com tamanho parlamentar do partido) esbarram na dinâmica personalizada do processo eleitoral e da representação, impedindo especialmente medidas pela diminuição dos partidos e pela alteração do sistema de fidelização partidária, sistema este funcional, mas frágil (MELO, 2004). Essa resistência também dificulta as alterações no sistema eleitoral que venham a acabar com sua expressão personalizada, como por exemplo, o voto uninominal nas eleições

legislativas proporcionais.

O sistema eleitoral foi modificado especialmente no tocante às formas de realizar as campanhas, havendo alteração na boca de urna (proibidas), nas pesquisas eleitorais (divulgação, datas e registro), formas de publicidade nas ruas (*outdoors*, cartazes, etc.). Outras mudanças tiveram efeitos menos visíveis, mas nem por isso de menor importância: a retirada dos votos brancos do cálculo dos votos válidos, o financiamento das campanhas e distribuição dos fundos partidários (ANDREIS, 2008).

Houve também as tentativas do Ministério Público e do TSE, no sentido de introduzirem modificações mais fortes no sistema eleitoral, acabando por atuar em lugar do Legislativo. Uma dessas foi a alteração do número de vereadores nas Câmaras Municipais brasileiras, com intuito de ‘cumprir’ com o dispositivo constitucional que permite adequar o número de representantes municipais ao tamanho da população. Foi justificada como diminuidora de gastos e redutora do número de partidos. Essa medida fez com que, em 2009, o Congresso aprovasse nova disposição sobre o assunto, retomando seu papel legislador.

Essa decisão do TSE teve efeitos relativamente pequenos quando confrontados com as esperanças depositadas no sentido de ‘sanear’ a política local. Se, de um lado, a nova norma resultou em pequena concentração do sistema multipartidário (índice número efetivo de partidos parlamentares, de 5,6 para 4,9⁴), por outro, aumentou a distância entre a vontade do eleitor e a representação partidária na Câmara (índice de desproporcionalidade, de 18,4 para 25,0⁵). A norma não conseguiu diminuir o número de siglas partidárias e sua presença relativa no jogo eleitoral. Esses resultados reforçam as advertências por cautela no momento de definirem-se mudanças no sistema institucional.

Esse exemplo mostra que a discussão sobre o sistema eleitoral não questiona dimensões importantes que lhe estão relacionadas, especialmente a representação política e o sistema de governo. As forças políticas, em geral, não optam por esse caminho. Em primeiro lugar, impera o interesse dos políticos individuais, os quais buscam garantir a sua reeleição. Em segundo, muitos dos atores institucionais se voltam para uma preocupação exacerbadamente ‘moralista’ para regradar a política. E assim, deixam escapar aspectos fundamentais da vida política nacional.

4. Considerações finais

Um dos aspectos fundamentais dos dilemas políticos no mundo moderno é a quase permanente crise de representação política, onde se acusa a distância cada vez maior entre eleitorado e eleitos. À parte, o exagero em reputar como crise às dificuldades inerentes da representação, as queixas mais recorrentes dizem que os sistemas institucionais permitem o alargamento das práticas de

⁴Cálculos realizados pelo autor a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições municipais de 2004, considerando 2.426 municípios que sofreram alteração no número de vereadores. O indicador Número efetivo de partidos é

um índice obtido pela fórmula
$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$
, onde p_i é a proporção de votos obtida para cada partido em determinada

eleição (N_e); por outro lado, ele pode ser aplicado para o universo legislativo, quando é chamado de *número efetivo de partidos parlamentares*, onde p_i é a proporção de cadeiras obtidas para cada partido em uma determinada legislatura (N_p) (LAAKSO e TAAGEPERA, 1979).

⁵Cálculos realizados pelo autor a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições municipais de 2004, considerando 2.426 municípios que sofreram alteração no número de vereadores. O Índice de *Desproporcionalidade* é obtido

pela fórmula
$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |v_i - s_i|$$
 onde v é a porcentagem de votos de cada partido e s é a porcentagem de assentos

parlamentares para cada partido, respectivamente (LIJPHART, 1989).

relacionamento representado/representante no sentido de diminuir a responsabilização dos últimos, especialmente ocorrendo os chamados ‘azar moral’ e ‘seleção adversa (MÜLLER, BERGMAN e STRØM, 2006). Esse enfoque mira preferentemente o lado do representante.

Mas, por outro lado, o que dizer da responsabilidade do eleitor no atual sistema brasileiro? O sistema eleitoral induz ao voto personalizado, mas distribui partidariamente as vagas legislativas. Por esse meio, podem ser eleitos aqueles detentores de uma quantidade pequena de votos frente a uma massa imensa de eleitores sem representação. Nas eleições parlamentares, especialmente aquelas para deputados e vereadores, acaba-se por aumentar a distância entre o voto e os eleitos. Os seus efeitos são reforçados pelos escassos mecanismos de responsabilização, tanto dos representantes quanto dos representados.

Mas essa distância é suficiente para provocar uma crise política? Uma crise é o momento em que as forças políticas já não conseguem prosseguir nas mesmas práticas e não constituíram as novas, capazes de adequação ao ambiente que se modificou ou se está modificando. Uma crise pode ter os desfechos previstos ou não (nesse caso, a crise se transforma em um tipo forte de instabilidade política, que traz o desconhecimento sobre os desfechos possíveis). Ela pode atingir um ou mais níveis no sistema político: de crise de partido ou coalizão para crise de governo, e desta para crise de sistema. Por exemplo, há quem aponte o presidencialismo como mais permeável a transformar crises de governo em crises de sistema político (LINZ, 1994).

A distância política entre eleitor e representante, em geral, é coadjuvante nas crises. Quanto maior ela é, maior a sua contribuição para que as crises de governo se transformem em crises de sistema. A razão de ser coadjuvante é que a massa de eleitores não é politicamente organizada. Organizados são os partidos, sindicatos, associações políticas em geral. No contexto das crises, quando a distância entre eleitorado e representantes é grande, a capacidade em alcançar consenso e confiança sobre as alternativas existentes fica muito mais debilitada. A consequência é que os representantes acabam por operar sem apoio significativo, insulando-se, enfraquecendo a sua legitimidade e do sistema como um todo. Da crise de representação para a crise de legitimação.

Nas propostas de reformas, a ideia da responsabilização do eleitor também é inexistente. Um campo de preocupação com a realidade do eleitorado surge na reflexão que traz a cultura política como importante para compreender aspectos da política nacional e identificar os obstáculos à ideia democrática. Assim, certas análises apontam para o pragmatismo do eleitorado brasileiro (ALBUQUERQUE, 1992), outras para sua ideologização (SINGER, 2000), outras para o conceito de confiança nas instituições e nas relações interpessoais (MOISÉS, 2010), ou para a ausência de cultura cívica e participativa combinada com individualismo e fragmentação (BAQUERO, 2011; CASTRO, 2014).

A crise política brasileira que emergiu gradativamente a partir de 2013, e se agudizou em 2015, permanecendo em 2016 e 2017, acabou por dissolver os vetores de poder, grupos ou facções, em torno ao qual os interesses e agendas possam se alinhar, seja contra ou a favor. Um mal-estar foi produzido, onde os antigos atores já não conseguem oferecer algo e os novos ainda não se formaram. A Venezuela é um exemplo razoável nesse sentido. Antes do militar Hugo Chávez, houve uma desconstituição das elites políticas tradicionais na Venezuela, incluindo muita corrupção e impedimento presidencial. Chávez tentou dar um golpe em 1992, foi preso, mas retornou à política, ganhando as eleições presidenciais de 1998, com apoio das Forças Armadas.

No Governo Temer, na ausência de projeto político alternativo, assiste-se à repetição de velhas receitas neoliberais deslocadas no tempo⁶, combinado com medidas e políticas que servem para galvanizar apoios, especialmente parlamentares, ao Presidente. Nem sempre há congruência entre elas. A falência da social democracia europeia, e seus assemelhados, e os dilemas do neoliberalismo sob poder dos financistas parece também rebater no Brasil.

⁶Por exemplo, tem-se a reforma trabalhista. Havia um projeto mais modernizado sendo discutido no Senado, onde corria o risco de ter sua aprovação projetada para mais adiante e sob controle de adversários. Temer resgatou um projeto muito antigo de reforma, não exatamente refletindo as novas condições do mundo do trabalho e do capital no país. Se sobrepôs à preocupação com a matéria, a aprovação em si, ganhando o prêmio da iniciativa. Do ponto de vista de manutenção do poder no curto prazo, foi perfeito.

No entanto, as alternativas para o mundo ocidental podem estar em gestação, levando em consideração os novos padrões, e suas alocações, da acumulação capitalista (especialmente quanto ao setor financeiro) e da divisão social e internacional do trabalho: nacionalismo estado centrado (Rússia); nacionalismo capitalista (Governo Trump), direitismo anárquico, anarquismo de novo tipo, localismos e regionalismos, etc. As revoltas no mundo árabe parecem indicar o caminho das teocracias. E o fenômeno chinês parece apontar para uma mescla de estatismo com socialismo e capitalismo, em um sistema de difícil classificação e improvável de ser reproduzido em outras realidades sociais.

Do ponto de vista estrito da institucionalidade da política não se pode afirmar que tudo inexoravelmente caminha para uma situação de dissolução e decadências completas. Na Argentina, quando o governo De La Rúa renunciou, abriu-se uma crise política e institucional muito forte, acompanhada de crise econômica e social. Qual foi o resultado de todo o processo de instabilidade, de revoltas e descontroles? Em um primeiro momento, a solução foi uma nova preponderância das atividades e regulações estatais através das políticas de Kirchner. E após esse ciclo, o retorno neoliberal na figura de Macri. E mais importante, o sistema político sobreviveu, sem golpes, ainda que com um custo social elevadíssimo. O mesmo pode acontecer no caso brasileiro, especialmente quando se está em período eleitoral e os atores políticos se colocarem como alternativas. No entanto, no curto prazo, há fatores de instabilidade, particularmente encarnados nas possibilidades de Lula e Bolsonaro, um ou outro, virem a ser eleitos. Há um desconhecimento sobre os efeitos possíveis dessas alternativas.

O futuro político do país vai apresentar elementos advindos da herança do processo do Governo Dilma e seu impedimento. Seu governo já estava derrotado no fundamental da política econômica quando sofreu os reveses do impedimento, o qual foi expressão de uma disputa claramente política. Contudo, ainda se mantinha como uma barreira para demais agendas (contra liberação de costumes, contra proteção ao meio ambiente, ataques à saúde e educação públicas; contrarreformas de precarização do trabalho e de sustentação da vida pós-trabalho).

O afastamento de Dilma permitiu uma espécie de anarquia na agenda, onde começaram a pulular os interesses particulares deste ou aquele setor, incluindo o retorno de aspectos do velho neoliberalismo de encolhimento do estado. Como se apontou, a necessidade de apoios e proteção ao vice-presidente tornado chefe, com legitimidade rebaixada frente à sociedade, no contexto do presidencialismo de coalizão, sem alternativas políticas e institucionais viáveis, contribuiu para provocar essa anarquia.

Apesar das promessas de instabilidade, pode-se considerar que o nome de Lula, como candidato com chances em 2018, não ameaça o sistema. Ele é capaz de fazer as barganhas corretas para governar e se manter no poder, não ameaçando genericamente os atores políticos e econômicos. Aliás, já fez isso nos mandatos anteriores. Mas ele ameaça as chances dos demais candidatos, especialmente do PSDB. Caso Lula não possa concorrer, o PSDB tem grandes chances de competir com sucesso na eleição presidencial de 2018. O surgimento de Bolsonaro como candidato à direita não parece trazer novidades. Para governar o Brasil, ele terá de se submeter aos interesses dos setores do grande capital, especialmente o sistema financeiro, e pedir apoios aos ruralistas e conservadores em geral. Corre o risco de ser um governo tão impopular quanto o de Temer, ou sofrer até mesmo um impedimento, se resolver atuar como Collor ou Dilma na Presidência. No entanto, o seu radicalismo ideológico pode vir a comprometer avanços sociais e culturais havidos no Brasil desde 1985.

Nesse quadro, o elemento novo são as forças ainda não bem delineadas da direita extremista, não democrática, que em dado momento podem assumir vida própria e se fortalecer. Por agora, se abrigam nas causas e interesses de outros atores. Não será exclusividade brasileira, tendo em vista que em muitos países esse tipo de direita está claramente se formando. Desde questões relativas à ordem econômica e suas repercussões no âmbito social (EUA, Grécia) até o problema fulcral das imigrações (Europa, EUA), o mal-estar civilizatório atual parece nos mostrar a poeira da tempestade ser erguida ao longe. Talvez seja prudente seguir Michels (1982), a democracia não se alcança, mas se persegue, e adaptar a chamada francesa para os novos tempos: *allons enfant d'la démocratie*. Afinal, o poder da política transmuta-se na política do poder.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31 n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. Identidade, oposição e pragmatismo: uma teoria política do voto. **Lua Nova**, n. 26, p. 53-79, 1992. DOI: 10.1590/S0102-64451992000200003
- AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001. 352 p. DOI: 10.3998/mpub.23045
- ANDREIS, T. F. **Cartelização e financiamento público dos partidos políticos: uma análise da democracia brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.
- AYDOS, E. D. **Democracia plebiscitária: utopia e simulacro da reforma política no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1995.
- BAQUERO, M. (org.). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- BENEVIDES, N. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Instituto Cidadania/ Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- CASTRO, H. C. O. **Cultura política comparada: democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile**. Brasília: Verbena Editora, 2014.
- CHEIBUB, J. Political Reforms in Brazil: Diagnosis, Recent Proposals and a Suggestion. In: LOVE, J.; BAER, W. (orgs.). **Brazil Under Lula: Economy, politics, and society under the worker-president**. New York: Palgrave, 2009.
- DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1989.
- FALCÃO, J. (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debates**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- FISHKIN, J. **Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática**. Barcelona: Ariel, 1995.
- FLEISCHER, D. A Reforma Política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (orgs.). **A Relevância da Ciência Política**. Rio de Janeiro: Editora Revan. p. 121-147, 2014.
- GROHMANN, L. G. M. A separação de poderes em países presidencialistas: América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p. 75-106, 2001.
- GROHMANN, L. G. M. Emendas orçamentárias e relações Executivo-Legislativo no Brasil (1995-2014). **Comportamento e Instituições Políticas**. In: GROHMANN, L. G. M. (org.). **Comportamento e Instituições Políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2016.
- HAYEK, F. **Scientisme et sciences sociales**. S.l.: Librairie Plon, 1953.
- HOBBS, T. **Leviathan**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LAAKSO, M; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, p. 3-27, 1979.
- LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference? In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy**. The Case of Latin America. Vol.2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LIJPHART, A. **As democracias contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989.
- MELO, C. R. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.
- MICHELIS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Ed. Da UnB, 1982.
- MOISÉS, J. A. (org.). **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: EDUSP, 2010.
- MORAES, F. **Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T.; STRØM, K. Parliamentary democracy: promise and problems. In: STRØM, K.; MÜLLER, W.C.; BERGMAN, T. **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. Oxford: Oxford University Press,

2006.

NEUSTADT, R. E. **Presidential power: the politics of leadership**. 10 ed. New York: John Wiley & Sons Inc., 1967.

NICOLAU, J. M. **Sistema eleitoral e reforma política**. Rio de Janeiro: Foglio, 1993.

PEPPE, A. M.; LEUSBAPIN, I. (orgs.). **Revisão constitucional e Estado democrático**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAD, 1999.

ROSEEN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SADEK, M. T. (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTOS, W. G. **À margem do abismo: conflitos na política brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994**. São Paulo: EDUSP, 2000.

SOARES, G. A. O.; RENNÓ, L. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

TAVARES, J. A. G. **Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

Contratualismo, utilitarismo e o modelo do estado mercantilista vs patrimonialismo e patriarcalismo: sobre o desenvolvimento da Inglaterra e dos Estados Unidos e o atraso do Brasil no século XIX

Contractualism, Utilitarianism and the model of the mercantilist state versus Patrimonialism and Patriarchalism: on the development of England and the United States and the backwardness of Brazil in the XIX Century

José Raymundo Novaes Chiappin^a

Carolina Leister^b

RESUMO

O artigo discute as causas do desenvolvimento econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos e do atraso brasileiro, no século XIX. O quadro teórico faz uso dos programas contratualista e utilitarista, com o modelo de Hobbes de um Estado mercantilista como uma máquina corporativa, com governo representativo, para alinhar o interesse privado com o público, evitando que o primeiro se aproprie do segundo e voltado para a construção da nação-Estado pela aplicação da ciência e tecnologia na produção e distribuição. Trata-se de modelo vocacionado a evitar o governo dos homens e induzir a industrialização. Se esse Estado é a principal causa do desenvolvimento da Inglaterra e dos Estados Unidos, sua ausência pode ajudar a explicar o atraso brasileiro. Faz-se uma introdução crítica, por um lado, às propostas de Faoro e de Buarque de Holanda, e, por outro, à de Zanella, Ekelund e Laband, como insuficientes para explicar a causa do atraso brasileiro, assim como à concepção de mercantilismo por eles utilizada.

Palavras-Chave: Hobbes, desenvolvimento econômico, Mercantilismo, Patrimonialismo, Patriarcalismo.

JEL: N40; O57.

ABSTRACT

The article discusses the causes of the economic development of England and the United States and of the backward development of Brazil in the XIX century. The theoretical framework states a mercantilist model of State by Hobbes with a representative government form in order to avoid the private interest to capture the public interest and as a corporative machine to apply science and technology in the production and distribution. It is a model to promote industrialization. If this model of State is the main cause of the development of Europe and United State, then its absent helps to explain the backward development of Brazil. In this context, it is made a critical introduction to the Faoro's as well Buarque's proposals with Patrimonialism and Patriarchalism together Zanella's as insufficient.

Keywords: Economic Law; State Finance; Constitutional Ideology; New Tax Regime; Ethical state.

^aDepartamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). E-mail: chiappin@usp.br.

^bEscola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo (EPPEN-UNIFESP).

1. Introdução

O artigo busca contribuir para a reflexão sobre a história do desenvolvimento econômico, tanto por apresentar uma proposta para abordar suas origens e causas quanto por, especificamente, considerar hipóteses sobre os motivos do sucesso econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos no século XIX e do fracasso do desenvolvimento brasileiro, como expresso nas estatísticas de Maddison e de Leff (GALOR, 2005; MADDISON, 2001; LEFF, 1991). Essa proposta é construída através de um quadro teórico que se tem explorado para estudar a emergência e a consolidação da nação-Estado como uma unidade nacional com poder e riqueza, os programas contratualista e utilitarista clássicos (LEISTER, 2005). Ambos têm em seu núcleo fundamental que a única entidade existente é o *cogito* (DESCARTES, 1996), um agente racional e autônomo, que a história da economia insiste em atribuir a Mill.

Hobbes incorpora esse modelo de indivíduo, para ele autointeressado, desenvolvendo uma teoria racional da ação humana e uma teoria dos corpos políticos. Os interesses privados são os únicos realmente existentes e expressam os fins das ações humanas. A racionalidade, para esse autor, consiste em escolher, com o critério do prazer líquido, as ações pela análise e avaliação, em termos de prazer e dor, das potenciais consequências, análise chamada hoje de utilitarista, consequencialista ou econômica. Na afirmação de que indivíduo racional é o fundamento sobre o qual a sociedade é construída está a base da filosofia liberal. O indivíduo surge como fim e não mais como meio. Como é autointeressado, o problema se torna como fazer emergir a cooperação entre indivíduos interagentes (CHIAPPIN e OLIVEIRA, 1999). A solução de ambos os programas apresenta o desenho e construção de mecanismos e arranjos institucionais das formas de governo e de Estado. Ambos evoluíram, completando o quadro das instituições fundamentais que favoreceriam cooperação com mercado e corporações. Mas os programas são, por sua vez, uma aplicação do emergente programa racionalista clássico na solução de problemas políticos e sociais.

Assim como fenômenos químicos e físicos atualmente são explicados por modelos dos elementos da tabela periódica e suas combinações, também, desde o século XVII, com o estabelecimento da nova ontologia, os fenômenos sociais e políticos devem ser entendidos por modelos de indivíduos racionais, autônomos e autointeressados e suas interações. Desenvolveram-se dois grandes modelos do Estado para a explicação da emergência, da natureza e da função do governo e do Estado, que até hoje fomentam controvérsias sobre qual deles é o mais apto a promover o desenvolvimento político e econômico: o modelo de Hobbes - o Estado mercantilista - aprimorado por Bentham (1843) e o modelo de Locke (2010-2015) e Smith (1996), propriamente liberal, já que ambos são liberais, tendo por fundamento e fim o indivíduo como agente racional e autônomo. Na base desses modelos existem pressupostos mais fundamentais. O modelo de Hobbes e Bentham se pretende uma ruptura radical com a tradição naturalista, com uma proposta normativa resultado de uma construção racional, portanto artificial, do indivíduo que deve ser avaliada por suas consequências. Trata-se de um modelo vocacionado, com a defesa da valorização e aplicação da ciência na solução dos problemas sociais e políticos, para a industrialização. O modelo de Locke e de Smith vincula-se à tradição da filosofia da lei natural com uma concepção naturalista da sociedade e do homem, com uma abordagem fundamentalista baseada em direitos, no caso direitos naturais. É um modelo próximo de uma concepção agrária da sociedade que compartilha com os fisiocratas. A competição com esses programas e seus modelos de Estado surge apenas no século XIX, através da emergência do programa marxista, que fixa por fundamento irreduzível as classes sociais.

O modelo de Estado de Hobbes está condensado em sua obra *Leviatã*, de 1651. Ele é resultado da formação científica do autor que se dá na “the mechanical Age” (CARLYLE, 1829) com a geometria como ciência da construção dos corpos geométricos e com as ciências mecânicas e óticas como ciências do desenho de máquinas de precisão para realização de tarefas específicas, e dos problemas de sua época, proliferação de conflitos relacionado com o fracionamento do poder. O modelo do Estado de Hobbes é uma criação da ciência como um autômato (HOBBS, 1999, p.1), uma máquina mais um programa, para a realização da tarefa de promover a formação de uma unidade nacional com poder e riqueza, uma nação-Estado na forma de um Estado de Direito. Trata-se de construir uma máquina para concentrar poder e riqueza numa unidade nacional para produzir mais poder e riqueza e competir com sucesso na nova arena de poder trazida pelo Tratado de Westphalia.

Hobbes não reivindica a ciência apenas para construir o Estado, mas como instrumento a serviço do Estado para construir poder e riqueza.

A primeira e importante característica desse Estado mercantilista como Estado de Direito é que os direitos são artificiais, convencionais, criados, distribuídos, segundo um sistema legal codificado, a *civil law*, entre os homens, como meio para a realização de seus interesses privados (BENTHAM, 1843). É um Estado de leis e não de homens, portanto, um Estado não discricionário e impessoal. Trata-se também de um Estado com governo representativo com fundamento no consenso, e, com essa característica, proveniente da sua proposta da pessoa como representação, ele traz a criação e separação das esferas do público e do privado e a importância de se evitar que o privado se aproprie do público. Outra característica é seu desenho como uma máquina autônoma, um autômato (CHANDLER, 2017; LÓPEZ-CAJÚN e CECCARELLI, 2016), simbolizando tanto a aplicação da ciência e da tecnologia na construção da nova imagem do mundo social e político, quanto a ideia de que o Estado deve ser impessoal, seguindo leis predeterminadas. É uma máquina que deve ser desenvolvida pela ciência (HOBBS, 2010-2015; CHIAPPIN e LEISTER, 2017a), no caso, as ciências política, econômica e jurídica, para produzir poder e riqueza. As leis, na forma de um sistema legal codificado, devem funcionar como um programa para o funcionamento da máquina. Hobbes tem assim o propósito de um Estado como um autômato que age por si segundo as leis, elaboradas pelo legislativo, que formam seu programa. A construção das leis, no caso normas, segue a forma, estrutura e a organização geométrica das leis da natureza para a determinação, de modo objetivo, do comportamento.

O princípio fundamental do Estado é o da legalidade que deve embasar um Estado impessoal na busca da realização do interesse público, que depende, para sua aplicação, de um sistema legal codificado. Segundo Hobbes, a *common law* é um sistema legal de natureza feudal que promove as relações pessoais e, por conseguinte, patrimoniais e de privilégios na governança do Estado. O autor busca desenvolver as condições para uma estrutura racional legal da administração do Estado em lugar do Estado tradicional absolutista com base em relações pessoais e discricionárias, portanto, relações de natureza patrimonial ou patriarcal. A concepção de Hobbes do Estado como uma máquina eficiente e impessoal com uma estrutura administrativa profissional vai ser mais detalhadamente desenvolvida por Bentham, que vai radicalizar o combate à apropriação do público pelo privado, e, portanto, ao patrimonialismo e patriarcalismo que ele vê vinculado às monarquias absolutas ou limitadas. Locke, num desdobramento da proposta de Hobbes da separação do público e do privado, demarca, ainda que numa tradição mais fundamentalista dos direitos naturais, a nova natureza do Estado moderno, de um governo representativo, daquela da tradição fundada no modelo do poder patriarcal (LOCKE, 2010-2015, p.19).

A proposta do Estado como autômato (HOBBS, 1999) segue a analogia dos autômatos (CHANDLER, 2017), que começava a aparecer em sua época e se desenvolveu sobretudo no século XVIII, com grande impacto na industrialização, especialmente no setor têxtil (LÓPEZ-CAJÚN e CECCARELLI, 2016). Novamente, o modelo do autômato reforça a ideia da crítica ao Estado com base nas relações pessoais, de privilégios e favores. Uma característica adicional do Estado mercantilista de Hobbes é ser construído como uma corporação, uma máquina corporativa, por correspondência com aquelas de sua época, com objetivo de dar ao Estado maior poder do que qualquer outro corpo político (CHIAPPIN e LESTER, 2017a). Ele deve ser capaz de ter condições, por meio de controle e regulação, de fazer alinhar os interesses privados com o interesse nacional.

Outra característica, que acaba por definir a natureza do Estado hobbesiano, é a de ser governo representativo, uma nova forma de governança com fundamento na representação, por consentimento. O consentimento, fundamento da representação, é também uma nova forma de poder. A representação é uma faculdade artificialmente criada no indivíduo por meio do Estado, com a distribuição de direitos e obrigações, transformando-o num sujeito de direitos e obrigações, e, por isso, numa pessoa (CHIAPPIN e LESTER, 2017a). Para Hobbes, não existe unidade na pluralidade das coisas do mundo. A unidade e a organização das coisas são produtos da mente humana que a constrói artificialmente. A unidade da multidão é conseguida por criar uma pessoa capaz de representar o interesse dos membros da população de um território, o interesse comum. Trata-se da pessoa do soberano que deve representar o Estado. Assim, a pessoa do soberano é um sujeito de direitos e obrigações que representa o interesse da multidão num território que forma um Estado. Nesse processo emerge a separação do interesse público e privado, da *res publica* e da propriedade privada

que demanda também uma nova forma legal de administração dos bens e interesses públicos diferente da forma legal dos interesses privado. A pessoa do soberano expressa as diversas formas de governo como a monarquia, a aristocracia e a democracia. A administração pública deve ser fundada no princípio da legalidade para evitar a apropriação do interesse público pelo privado e, com base numa diferente forma de direito, o direito civil, poderá evoluir para o direito administrativo, elemento central do governo representativo. Hobbes substitui o Estado dos homens, arbitrário e propriedade do monarca, portanto, uma corporação privada com poder absoluto, por um Estado com governo representativo, portanto, uma *res publica*, fundado na soberania popular, e, com poder supremo para desenhar, construir e realizar o interesse público e promover o alinhamento do interesse privado com este último público (CHIAPPIN; LEISTER, 2017a).

Outra característica é que o Estado, como o mundo social, é uma construção artificial. A concepção de Hobbes sobre a imagem do mundo social reflete o poder que ele atribui à razão para superar o autointeresse de cada um, com a criação de um novo ambiente institucional capaz de promover a cooperação entre os indivíduos interagentes para que o homem racional se realize como fim. O autor defende, e é seguido depois por Bentham, uma harmonia artificial dos interesses oposta àquela de Smith, que sustenta uma harmonia natural dos interesses. Verifica-se, pois, que uma das engenhosidades de Hobbes, com a construção do Estado, foi criar a noção da pessoa (HOBBS, 2010-2015; CHIAPPIN e LEISTER, 2016; CHIAPPIN e LEISTER, 2017a), conceito-chave somente possível no Estado de Direito, porque se trata não mais do indivíduo, mas de um sujeito com direitos e obrigações que são concebidos e distribuídos pelo Estado. Esse sujeito, quando representa a si mesmo, é a pessoa natural; quando seus direitos e obrigações não lhe pertencem, estando, por um contrato, em outra pessoa, tem-se uma pessoa artificial.

Contudo, se, por um lado, essa noção de pessoa como representação resolve o problema de construir uma unidade a partir da pluralidade, por outro, ela gera, de modo inerente, o conflito de interesses, o interesse privado do representante e o interesse do representado e, portanto, a questão da captura, da agência e mesmo o *rent-seeking*, que é associada a autores mais modernos. Hobbes entendeu que na relação de representação não só devem ser estabelecidos claramente os fins, ou seja, os interesses a serem alcançados, mas também fornecidos os direitos e obrigações como meios para a realização desses fins. Aqui se tem o ponto de partida de sua teoria dos corpos políticos, dois dos quais são as corporações e o Estado. Em síntese apertada, o problema da agência e captura do Estado pelo interesse privado é um problema essencialmente moderno, colocado por Hobbes com a separação do interesse público com o privado. Esse problema decorre do surgimento do *cogito* como agente racional, fundamento sobre o qual é construída sua concepção de Estado e a noção da pessoa como representação (CHIAPPIN e LEISTER, 2016).

Cabe, portanto, a questão: qual forma de governo representativo mais favorece o alinhamento do interesse privado com o público, evitando que o primeiro se aproprie do segundo, e como seus mecanismos podem ser aperfeiçoados na realização dessa finalidade? As teorias dos programas contratualistas e utilitaristas sugerem a construção de distintas formas de governo representativo que mostra uma sucessiva evolução. Hobbes defende a escolha da monarquia, relativamente às duas outras: “*In Monarchy, the private interest is the same with the publique*” (HOBBS, 1999, p. 165). A função dos mecanismos institucionais das formas de Estado e de governo consiste, em primeiro lugar, em construir e realizar o interesse comum, que, em seu aspecto mais abstrato, busca “... *the safety of the people e the contentments of life*” (HOBBS, 1999, p. 152-153) e, em segundo lugar, em promover o alinhamento do interesse privado com o público, evitando a captura deste por aquele. Essa proposta de Hobbes foi completada por Bentham, com o seu projeto de construção de um Estado Democrático e Social de Direito.

O modelo de Estado de Locke e Smith associa-se à concepção de que o indivíduo é possuidor de direitos naturais, como os direitos à vida, à liberdade e à propriedade, e de que o mercado é uma instituição que emerge espontaneamente da interação entre os indivíduos, refletindo a cooperação entre eles. Para Locke, e sobretudo para Smith, o mercado promove uma harmonia natural dos interesses que o faz identificar preço baixo, preço natural (SMITH, 1996), com o interesse comum. Se Hobbes é a valorização da razão como produtora do artificial, Smith o é daquilo que é natural, portanto, conservador, no estilo da filosofia da lei natural do mundo medieval da qual não conseguiu se livrar. Bentham vai desenvolver o Estado de Hobbes, que tem como fundamento a igualdade, num Estado do bem-estar social, criando uma harmonia artificial de interesses para promover como fim, e

não mais como fundamento, a igualdade. Bentham introduziu uma dinâmica no modelo de Hobbes, tirando igualdade do ponto de partida e transformando-a num fim a ser buscado por um Estado do Bem-Estar Social (LEISTER, 2005).

Visconde de Cairu adota sistematicamente o mesmo argumento, da harmonia natural de Smith, de que a busca do interesse privado, pelo mercado, coincide com o interesse comum. A busca pela realização do interesse privado no mercado gera preço baixo, que é o interesse comum dos consumidores. O mercado é o instrumento para definir o interesse comum. Como desdobramento deste argumento, ele defende que o Brasil deveria se especializar na agricultura e abrir o mercado, em particular aos produtos ingleses (CAIRU, 1999), defendendo, assim, um Brasil agrário. Nesse contexto, como sustentam Locke e Smith, o Estado tem um papel bastante mitigado, vocacionado para a atividade jurídica de solucionador, de última instância, na defesa dos direitos naturais, dos conflitos entre os agentes (LOCKE, 2010-2015). Cairu tomou o efeito pela causa, atribuindo ao Estado propriamente liberal de Locke e de Smith a razão do desenvolvimento econômico da Inglaterra e não o efeito do Estado mercantilista de Hobbes. Celso Furtado chama atenção que Cairu entendeu Smith de modo diferente de Hamilton (FURTADO, 2005, p.102). Da leitura de Hamilton (HAMILTON, 1791; 1904) percebe-se que este entendeu que Smith estava descrevendo um mecanismo de *feedback* positivo, quando afirmava que a divisão do trabalho depende do tamanho do mercado e que esse mecanismo se constrói por meio de políticas antes que pudesse operar por si mesmo. Cairu defendeu um Brasil agrário assim como Jefferson fez nos Estados Unidos. Diferentemente, Hamilton (1791) defendeu, contra Jefferson e seus fundamentos em Locke e nos fisiocratas, num estilo hobbesiano, um governo centralizado e forte, a industrialização, num momento em que mais de noventa por cento da população americana estava na zona rural.

Na construção do modelo de Estado, Hobbes seguiu a concepção racionalista de Galileu e Descartes, da natureza como um sistema mecânico formado de partículas em movimento. Ambos desenvolveram tanto uma teoria das máquinas como uma teoria mecânica do movimento dos corpos. Na teoria das máquinas, Descartes e Galileu mostram que elas não devem ser o resultado da tentativa e erro, como faziam os artesãos, mas do planejamento, desenho e construção, sob orientação da ciência. Uma máquina ou um sistema mecânico contém engrenagens e mecanismos capazes de captar, acumular e transmitir força de uma fonte ou várias fontes para a realização de trabalho. Não é outro o modelo que Hobbes tem do Estado que capta as forças dispersas nas diversas fontes, que são os indivíduos de um território, e concentra na pessoa do soberano com poder supremo para a construção e realização do interesse comum (HOBBS, 1999). O principal fio condutor da construção do seu Estado é a elaboração de uma escala em que um dos extremos é o estado do autogoverno, em que prevalece a livre iniciativa pura, *too great liberty*, que para Hobbes é potencialmente um estado de guerra, enquanto o outro extremo é o Estado absoluto, *too much authority*, identificado como um Estado de homens, portanto, fundado em relações pessoais, arbitrárias e de privilégios, requerendo uma submissão absoluta - e encontram-se neste Estado todas as características atribuídas pelas categorias do patrimonialismo e patriarcalismo. Segundo este autor, a natureza do Estado moderno deve evitar ambos os extremos, portanto, tanto um estado de autogoverno com base numa livre iniciativa pura quanto o Estado absoluto governado por homens que traz consigo todas as formas de patrimonialismo como patriarcalismo.

Assim, a sua proposta é uma convenção de governo como meio termo entre esses excessos de liberdade e excesso de poder. Nas palavras de Hobbes:

For in a way beset with those that contend on one side for too great Liberty, and on the other side for too much authority, 'tis hard to passe between the points of both unwounded. (HOBBS, 1999, p. i).

Hobbes se propõe, com o recurso da ciência, desenhar e construir esse Estado que evitaria ambos os extremos com uma máquina, procurando simular sua função, no caso, de transmitir as forças, dispersas na pluralidade dos indivíduos num território, e concentrá-las numa única pessoa – efeito que se consegue também com a lente que faz convergir os raios de luz num único ponto, o foco, permitindo transformar luz em calor – o soberano, que, como representante do Estado, adquire um poder supremo para construir e implementar o interesse comum com o sistema legal codificado, para a orientação do comportamento dos indivíduos, levando-os a cooperar (HOBBS, 1999).

Mas, além disso, o autor também desenvolve o Estado como uma máquina corporativa programável e, pois, autônoma, seguindo aqui muitos modelos de máquinas autônomas, os autômatos, conhecidos na sua época, como o leão de Da Vinci (CHANDLER, 2017). Com essa proposta, pretende substituir o modelo de organização medieval que se debate com a superposição e divisão de poderes, resultado de uma atividade artesanal com base na experiência e nos costumes, e que não distingue o interesse privado do comum, e, por isso, favorece a apropriação do segundo pelo primeiro, o interesse dos monarcas. Para o autor, outro componente importante do seu modelo de Estado mercantilista é o sistema legal. Ele, como defensor da ciência do artificial, rejeita a *common law*, com seu mecanismo de se servir dos costumes e da experiência, e do instituto do juiz, que também faz a lei, por promover e facilitar a apropriação do interesse comum pelo privado. Ele propõe sua substituição por um sistema legal codificado, o único compatível com o soberano como poder supremo, segundo o modelo da geometria, com base no princípio da legalidade, para garantir a impessoalidade da ação do Estado.

Outro elemento útil é que ele vê o Estado como uma máquina corporativa formando sua própria natureza como um Estado mercantilista. A própria ideia da industrialização vem da nova imagem do mundo como mecânica criada por Galileu e Descartes. O estudo das leis da física que permite a construção das máquinas é ao mesmo tempo o meio de conseguir mais eficiências das mesmas e, portanto, maior produtividade. A conquista da natureza pelo conhecimento e sua aplicação na produção de máquinas constituem a ideia de que a razão propicia a construção de um mundo artificial como aquele proporcionado pela industrialização e essa é a principal característica do Estado mercantilista que, como propõe Hobbes, começa por ser ele mesmo uma máquina, um dispositivo capaz de receber inovações, aperfeiçoamentos, e criar produtos que não existem na natureza. O Estado é uma máquina (HOBBS, 1999) capaz de criar uma unidade nacional com poder e riqueza para intervir na natureza. Essa máquina construída pelo homem pode também construir novos mecanismos institucionais capazes de produzir poder e riqueza que, por sua vez, permitem produzir mais poder e riqueza, na forma de um mecanismo de *feedback*. Um desses é descrito de maneira condensada, por Smith, quando diz que a divisão do trabalho depende do tamanho do mercado e que revele um típico mecanismo de *feedback* positivo (NURKSE, 1957).

Assim, o modelo de Estado de Hobbes é desenhado para promover a industrialização por manufaturas. Para o autor, sem o Estado, não há indústria, pois, seus frutos são incertos; nem há vida confortável, pois todos seriam inimigos mútuos (HOBBS, 1999). Com esse conjunto de características do Estado de Hobbes, chega-se a uma das principais teses deste artigo. O seu Estado mercantilista, construído sob orientação da ciência, política, econômica e jurídica, segundo o modelo de uma máquina autônoma corporativa, é essencial para competir no mercado internacional de poder, criado institucionalmente, em 1648-1649, pelo tratado de Westphalia. Ele deve se comportar como uma corporação, como a Companhia da Índia Oriental, concentrando poder e riqueza para produzir mais poder e riqueza. O modelo de Estado desse autor está associado à promoção da indústria de manufaturas, não meramente da atividade comercial, como mais eficiente para aumentar a produção de riquezas com a aplicação de máquinas em todos os processos, comumente encontráveis no sistema inglês, denominado *putting out system*, passíveis de serem descompostas em atividades repetitivas. A introdução de máquinas em lugar do trabalho manual e a produção em escala demandaram a substituição de residências pela construção de fábricas, aumentando a especialização. O caráter interventor desse Estado mercantilista, com o recurso da legislação de incentivo e punição, pode ser aferido nesta passagem: “... *and to avoid the excuse of not finding employment, there ought to be such laws as may encourage all manner of arts; as navigation, agriculture, fishing, and all manner of manufacture that requires labour*” (HOBBS, 1999, p. 308).

O modelo do Estado mercantilista, como máquina social e política artificial, completa a emergente imagem mecânica da natureza de Galileu e Descartes, penetrando em todas as atividades da vida humana, dando origem ao que Carlyle (1829, p. 1) denominou “*The Age of Machinery*”, que se estendeu até o final do século XIX, sendo, segundo a tese deste artigo, a causa principal do desenvolvimento econômico e social da Inglaterra e dos Estados Unidos, e que produziu como efeito o Estado propriamente liberal de Locke e Smith, o qual passou a vigorar na segunda metade do século XIX. Além do tratado de Westphalia, para o qual Estados são soberanos e competem num mercado de poder sob o princípio do equilíbrio do poder, e dos debates que levaram a transformar a Inglaterra, primeiro, numa *Commonwealth*, ou seja, uma riqueza comum e não privativa da monarquia, em

seguida, Cromwell (1653-1658) introduziu a forma de governo da república, onde explicitamente buscou diferenciar a *res publica* do interesse privado. Esses eventos se somam e convergem com a proposta de Hobbes descrita no *Leviatã*, em 1651, de dar ao Estado o seu desenho final como mercantilista. Reiterando, a principal tese deste artigo afirma que o modelo de Estado proposto por Hobbes é mercantilista, que se assume ser causa e origem – e não o de Estado liberal de Locke (2010-2015) e Smith (1996) – da revolução industrial e do desenvolvimento econômico dos países da Europa, particularmente, da Inglaterra, e dos Estados Unidos, que os tornaram potências industriais, no final do século XIX, com um capitalismo monopolista destacando o importante papel de suas corporações.

O Estado mercantilista é elaborado de sorte a construir e realizar o interesse público, *primus*, de desenvolver uma unidade nacional em termos de poder e riqueza, a nação-Estado; *secundus*, de escolher uma forma de governo capaz de promover o alinhamento do interesse privado com esse interesse público e evitar a apropriação do último pelo primeiro; *tertius*, de ser uma estratégia para alcançar poder e riqueza pela aplicação da ciência e tecnologia, assim como de processos mecânicos na produção e na distribuição de mercadorias, enfim, promover predominantemente uma indústria e comercialização de manufaturas; e, finalmente, *quartus*, de garantir uma balança comercial positiva. Não se associa o desenho e a construção de um Estado mercantilista para um país predominantemente agrícola, exceto se para industrializá-lo. Se, por um lado, é afirmada a tese de que o Estado mercantilista é a causa e origem do desenvolvimento econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos que se manifesta no século XIX (GALOR, 2005; MADDISON, 2001; 2003), por outro, é sua ausência que ajuda explicar o fracasso do desenvolvimento brasileiro, no século XIX. Essa ausência se manifesta na apropriação, mais radical, do interesse público por parte da elite, combinada com os interesses ingleses para a manutenção do *status quo* tanto com a seleção da forma de governo da monarquia absoluta, um governo não representativo, quanto com a escolha do modelo de um país predominante agrícola. Dizer que a monarquia absoluta é representativa de homens racionais é uma *contradictio in terminis*. Foi isso que Bonavides (2004) pretendeu, ao dizer que o poder moderador - a constituição brasileira é única a usar tal instituto - era uma tentativa de constitucionalização do absolutismo.

O interesse público mais imediato e prioritário, no Brasil, como mostravam os movimentos sociais e políticos, era a construção de um país independente, uma nação-Estado, definida por uma constituição com um governo representativo, inclusive por influência de ambos os programas e das revoluções americana e francesa, seguindo a tendência do século XVII e XVIII e introduzindo *The Age of Machinery* (CARLYLE, 1829) por meio do processo de industrialização. A parte da elite brasileira aqui referida seria composta da monarquia, da aristocracia rural escravocrata e da classe de comerciantes ligados, especialmente, às associações comerciais (RIDINGS, 1994). O interesse privado convergente dos componentes da elite era o de manter o *status quo* com o modelo de um país agrícola, exportador de produtos primários, escravocrata e da forma comercial a ele associada. De fato, para ela convergiam privilégios e incentivos das políticas econômicas, alinhando-as aos interesses da Inglaterra, acesso a produtos manufaturados importados mais baratos comparados com aqueles resultantes do desenvolvimento de políticas protecionistas voltadas para a criação de um mercado de produtos nacionais. Em outros artigos, defendeu-se que os programas de pesquisa contratualista e utilitarista clássicos são a verdadeira origem da política, do direito e da economia institucional (CHIAPPIN e LEISTER, 2017b), e não, como considera a tradição, a ‘nova’ economia institucional de North (1981; 1990), nem a ‘velha’ economia institucional de Veblen (1915), assim como fazem parte deles os problemas da agência (BERLE e MEANS, 1932), da captura (STIGLER, 1971), do *rent-seeking* (KRUEGER, 1974) e dos grupos de interesses (OLSON, 2014), para não dizer a escolha pública (LEISTER, 2005). Segundo a tese mencionada, são esses programas que, ao definirem as características do governo representativo e das formas do Estado Direito, motivaram as revoluções para o estabelecimento de governos representativos, instruindo e impactando no desenho e construção dos modelos das nações-Estado da Europa e dos Estados Unidos. Com os recursos de ambos os programas, com a proposta de um Estado mercantilista, ao qual se atribui a causa do desenvolvimento econômico europeu e americano, no século XIX, faz-se a crítica às propostas de Faoro e Buarque de Holanda de recorrerem ao patrimonialismo e patriarcalismo, assim como à proposta de Zanella, Ekelund e Laband de atribuírem à estrutura mercantilista do Estado brasileiro, que identificam como apropriação do Estado pelo interesse privado, uma forma de governança que promove o *rent-seeking* (ZANELLA, EKELUND e LABAND, 2003), como insuficientes para

explicarem o fracasso do desenvolvimento brasileiro.

2. O modelo inglês de construção da nação-Estado: o governo representativo e o Estado mercantilista com industrialização e comércio exterior

A tese desta seção é de que a construção do Estado mercantilista, nos moldes da proposta de Hobbes, é a principal estratégia inglesa para o estabelecimento de uma unidade nacional com poder e riqueza, a nação-Estado. Assim, defende-se que o modelo político e econômico da nação-Estado inglesa, entre o século XVII e a metade do século XIX, teve características predominantemente mercantilistas, e não liberais, na mesma época e muito tempo depois da publicação dos trabalhos de Adam Smith, permanecendo até em torno de 1840, quando se consolidou a indústria manufatureira com uma tecnologia avançada na produção e, pois, a superioridade da produtividade inglesa. A legislação britânica foi usada como um dos principais instrumentos de sua política econômica de desenvolvimento de natureza nitidamente protecionista, com o objetivo de constituir um mercado tanto voltado para a industrialização manufatureira quanto para o setor agrícola. O caso do desenvolvimento e inovação tecnológica da máquina *spinning jenny*, como instrumento na competição com os têxteis de linho e algodão indianos e sua relação com a legislação inglesa, é paradigmático da transição de leis protecionistas para leis mais liberais.

A história do desenvolvimento político e econômico da Inglaterra, desde o século XVI, inclina-se quer para definir o interesse público, como interesse nacional, distinto do interesse privado, quer para buscar o alinhamento do último com o primeiro. A construção da política econômica mercantilista deu-se com a necessidade de competir inicialmente com os portugueses e espanhóis, depois com os holandeses. A Inglaterra mostrou-se, em princípio, competitiva na área de manufatura têxtil, com sua produção de roupas e comercialização com o norte da Europa (mercado de trocas natural, ao longo do século XVI). Tal atividade foi conduzida como monopólio por uma de suas primeiras importantes corporações, *Company of Merchant Adventurers*, que controlava o comércio de exportação de roupas semiacabadas de sua produção pelo método do *putting out system*, que crescentemente introduziu o processo de divisão do trabalho, um laboratório de sucesso de processos mecânicos, embora manuais (BRENNER, 2008), criando, mais tarde, as condições para sua substituição pela implementação de máquinas.

A rainha Elizabeth se empenhou politicamente na construção de uma nova companhia, *East India Company*, para expandir atividades de exportação e importação, sendo esta última a prioridade, para contornar o centro tradicional, Antuérpia. O objetivo era projetar para um comércio de longa distância, buscando lugares já bem conhecidos, como a Turquia, via Mediterrâneo, procurando descobrir novas rotas e mercados. Era preciso chegar à Índia em ambos os casos, para aumentar as alternativas de rotas. Começava-se a delinear como essencial criar uma unidade nacional, uma nação-Estado, com poder e riqueza na sua competição de longa distância e larga escala com outros países comerciais. A ideia de uma unidade nacional com liberdade e riqueza, e não poder e riqueza, se apresentou, segundo a tese deste artigo, apenas na segunda metade do século XIX, mais ajustada à concepção de Smith de um Estado mais propriamente liberal, pois a construção do mercado interno tinha se consolidado como um *feedback* positivo, sistema que se autoalimentava, portanto, aí sim, com menor necessidade da intervenção do Estado. Nessa situação, uma abordagem pelo modelo de Solow, que pressupõe mecanismos de mercados competitivos, torna-se mais adequada que o modelo da causalção circular cumulativa de Gunnar Myrdal.

Em meados do século XVII, em 1648, o tratado de Westphalia definiu uma nova natureza para o sistema internacional, constituído dos países europeus, reconhecendo os Estados como soberanos, proibindo a intervenção nos assuntos de cada país e tornando a competição internacional segundo o princípio do equilíbrio do poder. A competição comercial de larga escala e de longa distância exigiu uma infraestrutura de custo fixo alto, no que se refere a transporte, descoberta e manutenção de rotas e mercados e uma política de proteção e segurança aos riscos do empreendimento que se tornava impossível sem a construção de uma unidade nacional, com estoque de poder e riqueza capaz de fornecer a retaguarda de apoio para acesso aos mercados. Aqui está o verdadeiro núcleo da política

mercantilista. O interesse nacional tornou-se o sistema de referência para o interesse público. O projeto de uma nação-Estado começou a se consolidar com o incentivo na vitória da Inglaterra, no final do século XVI, 1588, na batalha contra a armada da Espanha, muito mais poderosa, durante a guerra de 1585-1604. Não se tratou apenas de triunfo militar, pois dispunha de uma armada inferior: houve diferencial na capacidade de organização, governança e aplicação da ciência e tecnologia na construção de estaleiros, de navios e de corporações. Foi também uma conquista comercial, já que trouxe as condições de substituir a Espanha, militar e comercialmente, nas rotas comerciais e nos mercados anteriormente ocupados por ela.

Com essa guerra, o país entendeu a necessidade de combinação comercial e militar na sua política, dando origem ao desenvolvimento de seu complexo industrial e militar que se mostrou um mecanismo de autorreforço da sua busca por poder e riqueza. Segundo Pincus (2012), ambos os empreendimentos se autorreforçavam como um verdadeiro mecanismo econômico de *feedback* positivo. Navios podiam ser adaptados para ambas as funções, assim como a mão de obra. Requisitava-se uma indústria siderúrgica, ciência, tecnologia, trabalhadores especializados. Este foi o lado tangível para o desenvolvimento da unidade nacional menos tangível, ou seja, a estratégia da criação de inimigos externos, militar e comercialmente, sendo instrumento para forjar o interesse nacional em termos da construção de uma unidade de poder e de riqueza para além dos interesses privados particulares dos agentes do comércio. Buscou-se separar com mais nitidez o interesse privado do nacional, desenvolvendo políticas para promover o alinhamento do primeiro com o segundo. Suas políticas de fomento e regulação das corporações são exemplares no desenvolvimento de uma política de competição comercial de larga escala e distância. Mostraram ser importantes para acumulação de capital e conhecimento, como registrado por alguns dos seus diretores (MUN, 1621).

No texto sob o título *Persuing National Interest*, Davenant afirma a importância do interesse nacional e de sua prevalência sobre o privado: “*Nothing can be more displease a people than to find their Prince devoted to an interest opposite to that of his own kingdom, especially if they see him contribute to make another great, whose greatness must be their ruin*”. (DAVENANT, 1698, p. 388). A proposta de Hobbes de um Estado mercantilista coincide com política inglesa de legislações protecionistas e incentivo ao desenvolvimento de um mercado de produção e comercialização. Uma delas é o *Navigation Act*, de 1651, promovida pelos defensores do Estado como *Commonwealth*, na realização da *res publica*. Outros *Acts of Navigation* se sucederam, entre 1650 e 1696, como aqueles de 1663, 1673 e 1696. Com esses *Acts*, buscou-se criar um regime regulatório tipicamente mercantilista, para alinhar os interesses privados – com o incentivo de monopólios, licenças, proteção de mercados, companhias e produtos, além de punições por penalidades pecuniárias e cassações de licenças – com o interesse nacional. Esse conjunto de legislações mercantilistas recebeu um reforço no século XVIII, visando a regular o comércio com a colônia americana, como *The Molasses Act*, em 1773, proibindo a compra de açúcar dos franceses. Essa lei foi seguida por outras, *The Sugar Act*, 1764, *The Stamp Act*, 1765, e *The Townshend Acts*, 1767, impondo novas tarifas e impostos nesse comércio, com prejuízos para a colônia, mas ajudando a financiar o tesouro inglês e seu complexo militar, importante na garantia das colônias, como na Guerra de Sete Anos contra a França e os índios nas fronteiras de suas colônias americanas, e de suas rotas comerciais. No interesse nacional da Inglaterra contempla-se, como política mercantilista, o autorreforço do complexo industrial e militar como central pela própria natureza do empreendimento de longa distância e escala (MUN, 1621; 1628). A ideia é maior poder, maior riqueza, maior arrecadação, maior capacidade de investimento. Schmoller (1882) capta o espírito do trabalho de Hobbes, segundo o qual o mercantilismo é uma tecnologia política de construção de um Estado nacional.

A segunda complementaridade explorada foi a combinação de industrialização manufatureira, prevalente sobre a agricultura, com a rede de comercialização promovida com o recurso das corporações para empreendimentos de longa distância e larga escala na Índia e nas colônias da América. Foi a natureza da política mercantilista em promover a industrialização manufatureira que levou ao desenvolvimento do complexo industrial e militar (MUN, 1621; 1628), provocando, por sua vez, a convergência de um alto avanço de ciência e técnica com motivações para aplicação na construção de máquinas para a produção manufatureira e na de uma força naval capaz de suprir os objetivos de suas corporações como de defesa e de conquista de novos territórios, por meio do processo de colonização, seguindo o modelo já conhecido da Espanha, Portugal e Holanda. Nessa linha de um Estado mercantilista, o modelo de Estado inglês se diferenciou desses outros países,

particularmente da Holanda que foi mais voltada para o mercantilismo comercial. A Inglaterra não apenas desenvolveu o comércio exterior, mas também seu mercado interno, tanto de produção quanto de consumo, integrado a ele. Com isso, buscou aumentar o seu mercado, reforçado pela sua política de união e de colonização. A união com o País de Gales, 1535-1542, tentou a unificação com a Holanda, mas falhou, sendo depois bem-sucedida com a Escócia, em 1707, além disso, formou também suas colônias sobre as quais tinha monopólio. Isso levou a uma expansão que desencadeou maior divisão do trabalho, que, por sua vez, incorporou ciência ao sistema produtivo, com o uso de tecnologias e máquinas, buscando maior produtividade, ampliando ainda mais o mercado e, sucessivamente, se constituindo num mecanismo de *feedback* positivo.

A política de coordenação do Estado para desenvolver o mercado interno e conectá-lo ao comércio exterior transformou as economias locais, por promover, com os recursos de uma legislação de incentivo e punições, uma rede interagente entre as vilas e cidades, por meio de uma infraestrutura de comunicação e transporte que se materializou através de canais e estradas, promovendo o seu alinhamento com os interesses nacionais, como foi feito com as corporações. Nesse sentido, a construção estatal da infraestrutura possibilita a integração nacional, promovendo a unidade e o interesse público como o interesse nacional. O Estado se serviu delas para encaminhar suas mercadorias e suprir suas fábricas dos insumos para a produção, exportada ou reexportada. As corporações foram instrumentos para a Inglaterra ampliar o seu mercado, permitindo-lhe aprofundar a divisão do trabalho, exigindo uma maior aplicação da tecnologia e transformando totalmente seu *putting out system* na industrialização manufatureira. Essa estratégia, distinta dos demais países europeus, ampliou excepcionalmente o seu potencial. No início do mercantilismo, na Europa, as fontes do comércio eram as cidades que formavam uma rede de larga escala. No século XVI e XVII, Veneza desempenhou a principal delas do Mediterrâneo, vindo depois Amsterdã, que competia com outras, conhecidas como *staplemarket*, especializadas em determinados produtos. A fraqueza do poder central das *United Provinces* não possibilitou um papel de coordenação, levando a conflitos entre elas. Esse padrão de rede comercial se ampliou e adquiriu uma nova forma, com a emergência de Londres como o mais recente polo comercial com outras cidades *staplemarket* (ORMROD, 2008), no interior. Com essa estratégia tipicamente mercantilista, a política econômica desse país, ao contrário dos holandeses, exerceu um papel de coordenação que desencadeou o desenvolvimento de um mercado interno de produção e comercialização integrado ao seu sistema comercial internacional, consolidado a partir do segundo quarto do século XVIII (ORMROD, 2008), criando a estrutura de uma economia nacional.

Segundo a tese deste artigo, foi o desenho do Estado mercantilista, política de desenvolvimento do mercado interno integrada com o comércio exterior, a causa de seu desenvolvimento econômico e industrial, como frisa Ormrod:

“The British entrepot system, on the other hand, developed during the course of the seventeenth century on a much broader economic base. London, like Amsterdam, possessed ‘the whole panoply of economic power’ including shipping, finance, commercial and industrial strength but drew on its own, home-produced supplies of food, fuel and raw materials to a degree that the Dutch cities did not. A nation-wide network of agents provided the capital city with inland supplies of food, fuel, and semi-finished goods. London merchants, unlike their Amsterdam counterparts, invested in provincial manufacturing on a large scale, frequently with a controlling interest arising from their involvement in finishing and marketing” (ORMROD, 2008, p. 16).

Obviamente, esse movimento que trouxe a urbanização, caracterizando o tamanho do mercado, determinou a divisão do trabalho que levou à aplicação da ciência e tecnologia na produção, gerando aumento de produtividade, ampliando o tamanho do mercado, e assim sucessivamente, como num mecanismo de *feedback* positivo. Smith conseguiu captar a sua natureza na economia da Inglaterra, ao afirmar que a ... *divisão do trabalho é limitada pela extensão do mercado* (SMITH, 1996, p. 77). A integração das vilas e cidades como polos de produção de manufaturas se deu, inicialmente, pelo sistema *putting out system* de produção manual e doméstica, também funcionando como um sistema de *learning by doing*, essencialmente para estimular a inovação tecnológica, alimentando o mercado

interno e o comércio exterior inglês, tornando-se um mercado de consumo dos produtos importados e gerando uma atividade comercial em ambas as direções, que impôs uma demanda muito maior de produção. Isso implicou a ampliação da divisão do trabalho e a especialização dos trabalhadores para conseguir maior produtividade, resultando em substituição do trabalho manual por máquinas na atividade de produção, em necessidade de novas unidades produtivas, as fábricas. Esse mecanismo de *feedback* positivo se manifestou pelo aumento de volume de produção, portanto, produtividade, e por aumento da população, conseqüentemente, numa crescente urbanização, divisão do trabalho, aumento da tecnologia e ciência na produção e na produtividade. O sistema de produção *putting out system* foi importante para preparar as condições para a substituição do trabalho manual pela tecnologia e as máquinas na produção. E trouxe uma divisão de trabalho que se revelava através de um conjunto de etapas mecânicas na produção como um programa usado para construir uma máquina que realizava todas essas etapas, inclusive, sendo possível programá-la, por meio de cartões perfurados, como aconteciam com os diversos autômatos da época, como aqueles desenvolvidos por Jacques Vaucanson. Ele se transformou, com convite de Louis XV, em 1741, num formulador de políticas de mecanização na França, desenhando o primeiro tear automatizado programado por cartões perfurados e que foi implementado por J. Jacquard e se tornou central na revolução industrial (LÓPEZ-CAJUN e CECCARELLI, 2016).

O quadro do Estado mercantilista não estaria completo sem o desenvolvimento de instituições financeiras e de crédito, pois o comercial em escala crescente tornou-se cada vez mais dependente de recursos para horizontes cada vez maiores, desencadeando a criação do Banco da Inglaterra, em 1694, como coordenador de um sistema de crédito e moeda capaz de financiar o governo, promover a circulação de moedas e ajudar a administrar a dívida pública. Porém, foi formado e concebido como uma companhia privada, com fundo público mantido por acionistas, tornando-se uma instituição pública apenas em 1946. Do mesmo modo, enfatiza-se que o surgimento e o desenvolvimento de uma extensa rede de corporações foram centrais na elaboração da política mercantilista, uma vez que desempenharam um papel importante no aumento do tamanho do mercado. Segundo Anderson, companhias, chamadas por ele de *Regulated Companies*, eram promovidas pelo governo por meio de incentivos, privilégios e benefícios, com a obrigação de proporcionar lucros para a coroa e para o reino, sob pena da cassação de sua licença (ANDERSON, 1764). Foram corporações essenciais: *East India Company*, criada em 1599, *The African Company*, *The Turkey Company*, *The Muscovy Company*, *The Hudson's Bay Company*, *The Maryland Merchants*, *The Jamaica Merchants*, *The Merchant Adventurers* (MACAULAY, 1953). Elas eram consideradas “*the verie touchstone of a kingdoms prosperitie*” (MUN, 1621, p. 10). A Inglaterra, como monarquia, era também, além de ter se tornado um Estado mercantilista, um Estado Patrimonialista.

Um dos formuladores da política das corporações como política mercantilista, Mun, um dos diretores da Companhia da Índia Oriental, define os importantes princípios do mercantilismo, entre eles que a ênfase deve ser na produção e não no consumo, sendo que a fortuna da abundância da produção inglesa, fosse ela natural, a agricultura, ou artificial, as manufaturas produzidas por técnicas e máquinas, só se torna fonte e causa da riqueza com o incentivo do comércio com outras nações, da exportação e do controle da importação e do consumo interno (MUN, 1621; 1664), portanto, pela observação da regra de manter a balança comercial positiva. Não se trata apenas de comércio, mas de desenvolvimento da infraestrutura na construção de estaleiros, no emprego de mão de obra que se qualifica, essencial para criar, reparar, fazer a manutenção e aumentar a frota de navios, quer para fins militares, quer para fins comerciais – e isso do modo mais rápido e eficiente possível (MUN, 1621). Mun defende uma política de incentivo à importação de insumos para serem transformados em manufaturas e reexportados, iniciando o fortalecimento do mercado interno da Inglaterra. Ela serve tanto para gerar emprego quanto para proporcionar os retornos do comércio. Afirma também que a exportação não deveria ser taxada (MUN, 1664).

Um dos problemas do Estado mercantilista da época era de ser pensado como um jogo de soma zero. Assim, as políticas mercantilistas da Inglaterra foram a origem da revolução americana, particularmente, contra a imposição, pelo parlamento inglês, do *Tea Act* de 1773. Conforme já frisado, houve uma legislação protecionista ligada às máquinas. Uma delas, em 1719, proibia suas vendas. Outra impedia inclusive os *craftsmen* de mudar para outros países competidores, punindo a negociação com esses trabalhadores especializados, particularmente aqueles relacionados com a fundição de ferro. O *Statute Book* de 1782 trouxe uma legislação coibindo expressamente a

exportação de máquinas acompanhada de penalidades bastante severas. Elas vigoraram até 1840, visando a França e a Alemanha (DEAKIN, JONES e MATHEWS, 2004) e também os Estados Unidos. Houve, em 1824, a eliminação de algumas dessas leis, permanecendo muitas até a década de 1840 (THE WESTMINSTER REVIEW, 1825). Os Estados Unidos reclamaram e passaram a atrair os trabalhadores especializados para, por meio de uma espécie de engenharia reversa, reconstruí-las em seu território (WEBSTER, 1824). A legislação inglesa, para proteger a indústria local de lã, apareceu de 1721 até 1776. Contudo, depois que inventaram a *spinning jenny*, tudo mudou, porque essa máquina permitiu a produção em larga quantidade dos novelos de lãs, tornando possível competir com os indianos. A razão da legislação protecionista, pode-se dizer, levou a inovações tecnológicas.

Não só a industrialização se beneficiou de políticas mercantilistas, mas também a agricultura, com as *Corn Laws*. Houve uma série de restrições por meio de tarifas impostas sobre a importação de produtos agrícolas, que duraram até 1846. Ambas as formas de legislações protecionistas adicionaram evidências de que, mesmo em torno de 1840, a política inglesa estava mais para mercantilista do que para *laissez faire*, isso quase 70 anos após a publicação do livro de Adam Smith. Como mencionado, tem-se o caso da invenção da *spinning jenny*, uma máquina de fiar hidráulica, que levou ao aumento da produtividade inglesa. Ela mostra como a Inglaterra competitiva pôde suspender as leis protecionistas desse setor, transitando de uma política mercantilista para uma política liberal. Associada com o seu desenvolvimento econômico está sua evolução nos modelos de governo representativo, a fim de evitar a apropriação do interesse público pelo privado. A primeira tentativa e a mais radical foi a implantação da república, com os governos da *Commonwealth*, entre 1651 e 1660. Restaurou-se a monarquia (1688), mas como constitucional, com representantes eleitos por voto censitário de uma pequena parte da população. A seguinte evolução da forma do governo representativo, com o *Reform Act of 1832*, veio no sentido de buscar um maior alinhamento do interesse privado com o público e também com instrumento para evitar ainda mais que o primeiro se apropriasse do segundo. Embora não alterasse o modelo de governo, ampliou, como resultado da influência da revolução industrial, a base dos cidadãos no processo representativo, sobretudo o segmento ligado à indústria, ou seja, os industriais e a classe média. Promoveu, ainda, uma maior profissionalização na administração pública, com critérios mais impessoais. Houve a reforma de mecanismos institucionais, particularmente no sistema eleitoral, para a ampliação da base eleitoral, com o objetivo de obter mais precisão no que vem a ser interesse público da Inglaterra, evoluindo na preventiva de que o interesse privado se apropriasse do interesse público.

3. O modelo americano mercantilista de construção da nação-Estado no século XIX: a democracia e o modelo mercantilista inglês de industrialização

Nesta seção, vai-se defender a tese de que o modelo político e econômico da formação e construção da nação-Estado dos Estados Unidos, no desenho, planejamento e desenvolvimento dos mecanismos e arranjos institucionais, tanto das formas de governo, democracia presidencialista, quanto do Estado, estado federativo, segue e emula, com adaptações, o modelo inglês do século XVII até meados do século XIX. Revelam-se, claramente, avanços originais, seja no modelo político, seja no econômico. O principal deles são os mecanismos institucionais para separação do interesse público do privado, que começam com a construção de uma constituição enquanto um sistema codificado e explícito dos objetivos e direitos fundamentais. Adota-se com clareza o princípio da separação e do equilíbrio dos poderes, com o mecanismo do *check and balance* e o arranjo institucional da Suprema Corte, com o *judicial review*, todos voltados para estabelecer de modo mais claro os domínios do interesse público e do privado e, sobretudo, para promover o alinhamento do segundo com o primeiro e evitar que segundo se apropriasse do primeiro.

O desenho e construção dos Estados Unidos como uma nação-Estado foi, segundo a tese deste artigo, do ponto de vista político, uma aplicação dos programas contratualista e utilitarista, num desdobramento do modelo da monarquia constitucional inglesa, em que ela foi substituída, de modo inovador, pela democracia com o também mecanismo institucional do presidencialismo, que, com o recurso do direito de veto sobre as decisões do legislativo, compõe o modelo da divisão e equilíbrio dos poderes, pois permite uma relação de equilíbrio negocial. Quanto à forma de Estado, substitui o

modelo do estado unitário pelo federalista, lembrando talvez o modelo das *United Provinces* e o modelo de Hume (1987, p. 46) de uma “... *idea of perfect commonweal*”, para tornar possível a harmonização dos diversos interesses de treze unidades autônomas.

No que concerne ao modelo de desenvolvimento econômico, apresentou mais traços da concepção mercantilista do que da concepção liberal, seguindo e emulando nesse aspecto até meados do século XIX, por assumir, não sem um longo debate, a industrialização manufatureira já conduzida na Inglaterra, cujo núcleo foi a expansão das máquinas. Hamilton está bastante familiarizado com os componentes da história do desenvolvimento inglês que eram a industrialização com base na manufatura por meio de máquinas, uma legislação protecionista, o papel das invenções e a rede de conexões de infraestrutura e comunicação, particularmente os canais, cobrindo toda a Inglaterra e seus principais polos produtores. Toda a rede de canais nos Estados Unidos foi implementada com o *know how* e o modelo inglês vinculado à expansão da produção. O caráter principal de ambos os modelos, ao contrário do mito, foi predominantemente mercantilista em todas suas etapas. O debate federalista é tanto sobre o tema das melhores instituições para promover a separação assim como para evitar a captura e apropriação do interesse público e privado quanto sobre a escolha do modelo econômico entre o processo de industrialização, defendida por Hamilton, contra a concepção de Thomas Jefferson (1801-1809), dos Estados Unidos como um país essencialmente agrícola. Prevaleceu a proposta de Hamilton, e Jefferson mais tarde se converteu e entendeu o significado da industrialização, particularmente no desenvolvimento de uma indústria manufatureira, na promoção da aplicação de tecnologia na produção como essenciais para a construção de uma unidade nacional com poder e riqueza.

Nenhuma outra nação até então tinha explicitado de modo claro princípios, direitos e o interesse público de sua nação-Estado em construção como ‘a felicidade de todos’, tipicamente um princípio utilitarista que pode ser encontrado em Hobbes, Hume e Bentham. Ou seja, a construção da riqueza da nação deve proporcionar a felicidade de todos, e não de alguns poucos. O foco não é só a produção, mas também a distribuição. A busca de uma unidade nacional com poder e riqueza deve acompanhar a distribuição dessa riqueza. A relevância da contribuição dos mecanismos e arranjos institucionais da nova forma de governo, a democracia presidencialista, e de Estado, como um estado federativo, pode ser considerada fundamental e um *turn point*, por proporcionar novos modelos para promover o interesse comum, do alinhamento do interessado privado com o público e de que o primeiro capturasse o segundo. Nossa tese é de que a construção das instituições da nação-Estado dos Estados Unidos são produto dos estudos de política de direito e de economia institucional de Hobbes, Locke, Rousseau, Hume, Montesquieu e Beccaria, e que se transformou num verdadeiro experimento para sua estrutura institucional inovadora do sistema federativo e do sistema presidencialista, assim como da adoção da democracia para um país grande. Trata-se de um verdadeiro experimento político empírico e não mental (CHIAPPIN e LEISTER, 2014).

Foi emulando a história do desenvolvimento da Inglaterra que a elite dos Estados Unidos optou, desde o início, pelo caminho de uma indústria de manufaturas, como extraordinariamente descreve Meyer, com os obstáculos e os sucessos da implantação de uma infraestrutura de rede de produção de máquinas no seu *Networked Machinists, High-technology Industries in Antebellum America* (MEYER, 2006), assim como de sua rede de transporte e comunicação, conectando todo o país (GOODRICH, 1960; CHIAPPIN, 2015), tendo como um de seus principais defensores e formulares Alexander Hamilton. As decisões foram sendo tomadas com o pano de fundo da oposição ao sistema colonial que a Inglaterra tentou impor aos Estados Unidos, que, naquela época, eram formados de treze colônias, distribuídas na parte leste, banhadas pelo oceano Atlântico. O desenho constitucional de república federativa presidencialista foi buscado com a intenção de se ter um governo central como agente econômico principal de uma política nacional de desenvolvimento com industrialização. O modelo era fornecido pelo Reino Unido, mas havia a consciência de que era um experimento político original com democracia em um país de grandes dimensões, para o qual não havia tradição nas ciências e nas filosofias políticas da época, que, como Rousseau, considerava democracia adequada para países pequenos. A exceção cabe a Hume (1987), quanto à ideia de uma república federativa que poderia ser aplicada a países grandes. A estabilidade desse experimento dependeria da construção de uma ampla sociedade urbano-industrial, como estoque de mão de obra qualificada, que comportasse flexibilidade às adaptações e representatividade de uma nova forma autossustentável de produtividade fundada numa crescente divisão do trabalho que originasse poder de compra que, por sua vez,

resultasse em mais divisão do trabalho, formando uma espécie de círculo virtuoso cumulativo. Isso produz mudanças na psicologia, maneiras e costumes nos indivíduos, despertando o desejo de uma sempre maior aquisição de mais riquezas associadas ao aperfeiçoamento sistemático de seu padrão de vida e bem-estar.

A emergência dessa sociedade está ligada a uma divisão do trabalho institucional que demanda regulamentação de políticas aptas para coordenar e planejar as atividades cooperativas de uma sociedade de massas. De modo mais profundo e mais básico quanto às instituições-componentes para o mecanismo de *feedback* de controle essencial para o processo de industrialização, responsável pela emergência da sociedade urbano-industrial, como se deu na Inglaterra e nos Estados Unidos, encontra-se a construção do Estado de Direito, produto da engenharia institucional do emergente racionalismo, com os contratualistas, como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant, e os utilitaristas, como Hume, sem se esquecer de Montesquieu (LEISTER, 2005; CHIAPPIN e LEISTER, 2014; 2017a; 2017b; CHIAPPIN, 2015). O Estado de Direito foi capaz de estimular e promover coordenação e cooperação entre os indivíduos interagentes que, pela regulamentação dos direitos individuais, deu origem, com o estabelecimento e proteção dos direitos à vida e à liberdade e, em particular, do direito de propriedade, à instituição da Economia de Mercado. Segundo os contratualistas, assim como para Hume, um utilitarista, a sociedade civil e comercial que emerge desse processo se define, se consolida e se estabiliza por uma constituição, como um sistema organizado de leis, ou seja, com a substituição de um governo de homens pelo governo das leis, que consiste na regulamentação da sociedade, sobretudo de uma sociedade de massas, para que esta funcione de modo cooperativo.

A segunda estratégia de Hamilton (HAMILTON, 1904) para implementar uma política de industrialização é a construção de um sistema de crédito e dívida pública, com base na emissão de títulos públicos, coordenado e fiscalizado por um Banco Nacional público, centralizado e especializado para esse fim (HAMILTON, 1904). O objetivo é financiar o desenvolvimento pelo aumento de poder de compra da sociedade e estimular a demanda. Para o autor, o funcionamento do sistema bancário de reservas fracionárias é fundado na credibilidade, confiança e probabilidade. A ideia era de um Banco Central que poderia fazer circular mais dinheiro do que seu capital (HAMILTON, 1904), importante para gerar liquidez necessária do plano de industrialização. O poder de capitalização do Banco Nacional e suas reservas fracionárias davam melhores condições de governança do governo federal na responsabilidade pelas dívidas contraídas pelos Estados, durante a guerra revolucionária, aplicando o modelo do Reino Unido quando da redução de sua dívida nacional. O Plano Real fez exatamente o mesmo, nacionalizando as dívidas estaduais, na década de 1990, no Brasil. Hamilton tinha aprendido da história a importância de um Banco Nacional, quando afirma:

Most commercial nations have found it necessary to institute banks; and they have proved to be the happiest engines that ever were invented for advancing trade [...] Great Britain is indebted for the immense efforts she has been able to make, in so many illustrious and successful wars, essentially to that vast fabric of credit raised on this foundation. It is by this alone she now menaces our independence. (HAMILTON, 1904, p. 362).

A terceira estratégia de Hamilton, no seu *Report on Manufactures* (HAMILTON, 1791), associada às duas anteriores, defendia uma política de industrialização pelo mecanismo da substituição de importação (BAER, 1972), como mencionado acima (HAMILTON, 1904), e da implantação de uma indústria de rede de manufaturas e máquinas (HAMILTON, 1904). O mecanismo de substituição de importação recorria a políticas protecionistas, como de controle de tarifas e de apoio às empresas nascentes associadas a políticas de subsídios financiados pelas tarifas sobre produtos estrangeiros, assim como a políticas de fomento e proteção de inovações tecnológicas, inclusive com proibição de exportação de máquinas inventadas ou aperfeiçoadas, exceto se houvesse política de reciprocidade. A ideia desse método consistia em estimular, pelo investimento e outros recursos, o estabelecimento doméstico da indústria de bens manufaturados tradicionalmente importados. A proposta desse autor de desenvolver uma indústria de rede de manufaturas e máquinas segue o que ele aprendeu quanto às causas da transformação da Inglaterra de um país agrícola na mais poderosa economia industrial do planeta. Além disso, ele pretende também que se desenvolva uma indústria militar doméstica, em lugar de importação, relacionada com a manufatura e máquinas de

produção de artilharia e armas de fogo, que ele considera como essencial para garantir a segurança do país e de seus portos e rotas de comércio.

Foi o modelo de Hamilton que ajudou os Estados Unidos a se transformarem, desde suas origens constitucionais, em 1787, de um país agrícola em uma potência industrial, no final do século XIX, gerando uma agricultura industrializada a caminho do modelo de agronegócio, na forma de uma indústria de rede. Os Estados Unidos emergem no final do século XIX como a maior economia industrial do planeta, fruto do desenvolvimento de várias indústrias de rede, entre elas a bancária, para proporcionar o crédito e financiamento necessários ao desenvolvimento do país, a de informação, naquela época, em torno dos correios e telégrafos, a de estradas e rodovias, a das manufaturas e máquinas, a de canais, a ferroviária e a de energia elétrica. A busca pela implantação de uma indústria de rede bancária se deu logo no início da promulgação da Constituição de 1787, inserida na polêmica básica da própria natureza da construção do país como uma nação-Estado, aquele dos federalistas versus os antifederalistas, concernente ao papel, função e tamanho ótimo do governo federal necessário para coordenar e organizar cooperativamente os governos estaduais. Essa controvérsia se estendeu sobre a questão de se os Estados Unidos deveriam ter ou não um banco central regulando os bancos estaduais, que deveriam estar sujeitos aos governos estaduais antes de estarem submetidos a uma regulação federal.

Nos meados da década de 1930, já em uma sociedade de massas, a indústria e a agricultura americanas funcionavam em sinergia através de inúmeras instituições de ciência e tecnologia geradas nas universidades, nas sociedades científicas, nos centros tecnológicos, nas publicações científicas e tecnológicas que constituíam uma rede para a difusão do conhecimento. No caso da agricultura, com esse auxílio extra, difundiram-se as melhores técnicas, que acabaram por transformá-la em industrializada, portanto, no agronegócio. A produção de frangos se comparava à de carros, seguindo os mesmos protocolos da linha de montagem e envolvendo o mesmo tipo de divisão do trabalho, pois uma sociedade urbano-industrial demanda produtos agrícolas diariamente sem problemas de sazonalidade. Ainda, de maneira mais específica, vai-se investigar a construção de uma infraestrutura de rede como o suporte para sistemas integrados de energia elétrica, tendo suas origens no final do século XIX. O modelo de implantação da indústria de rede nos Estados Unidos servirá de contraponto ao projeto de desenvolvimento do Brasil, para se constituir como uma nação-Estado no sentido de ter todas as suas fronteiras políticas transformadas em econômicas. As indústrias de rede, juntamente com o sistema legal, estão na base da construção de uma nação-Estado. Elas (*network industries*) formam a rede sobre a qual se desenvolve a base econômica de um país. Embrionariamente, poderiam não ser percebidas como tal, mas estão agora em franco crescimento com o surgimento das telecomunicações, da televisão a cabo e da internet, além da estrutura de rede financeira composta das tecnologias ATMs (*Asynchronous Transfer Mode*), dos bancos, dos sistemas de pagamento (sistema brasileiro de pagamento). Assim, hoje pode-se compreender melhor que a indústria de rede já se encontrava nas indústrias tradicionais de transporte, como, por exemplo, na construção das estradas e rodovias, paralelamente à construção das redes de canais nos Estados Unidos e, posteriormente, com a instalação com estrutura de rede das ferrovias, buscando ligar o Leste com o Oeste, cobrindo todo o país (GOODRICH, 1960). Desde 1870, com o avanço científico sobre a eletricidade que permitiu a construção dos dínamos e das lâmpadas, houve o desenvolvimento da indústria de rede de eletricidade (HUGHES, 1983) e, mais recentemente, já no século XX, a construção de uma estrutura de rede do transporte aéreo.

As bases para o desenvolvimento dos Estados Unidos, tornando-o a maior potência industrial do planeta já no final do século XIX, superando a Inglaterra, foram lançadas com a construção de indústrias de rede, sobretudo a do transporte rodoviário, aquático e ferroviário, buscando unir todos os pontos do território americano, com o objetivo de explorar e conectar todo o potencial tangível e não tangível. Os modelos inglês e, depois, americano de industrialização, mais do que quaisquer outros, manifestaram de modo prático e concreto a descrição que faz Carlyle (1829, p. 1) da Idade da Máquina: “... *the great art of adapting means to ends. Nothing is now done directly, or by hand; all is by rule and calculated contrivance [...] We war with rude Nature; and, by our resistless engines, come off always victorious, and loaded with spoils*”. Esse paradigma do sistema de inovação, da primeira parte do século XIX nos Estados Unidos, é marcado pelo sistema de *learning by doing* e *learning by using* (MEYER, 2006), que levaram a fomentar as invenções, desenvolvimento, produção de máquinas e instrumentos mecânicos de propósitos gerais e específicos voltados para distintos aspectos

da atividade fabril e industrial, particularmente de pequenas e médias empresas. Esse conhecimento adquirido na aplicação, desenvolvimento e uso de máquinas mecânicas na produção de manufaturas, ao longo do século XIX, tornou possível a rápida transformação e aplicação do conhecimento teórico do eletromagnetismo na produção e desenvolvimento de máquinas elétricas que caracterizou a nova fase do crescimento e desenvolvimento industrial americano no final do século XIX.

4. O modelo brasileiro da nação-Estado: a monarquia absoluta e o modelo econômico agrícola. Uma introdução crítica ao patrimonialismo e patriarcalismo de Freyre, Holanda e Faoro

Nesta seção, pretende-se, defender a tese de que, primeiro, e de modo introdutório, como a aplicação dos programas contratualistas e utilitaristas contribuiria para o estudo da evolução da história política, jurídica, social e econômica do Brasil, a partir de uma crítica às propostas de Freyre (2003), Holanda (2004) e Faoro (2000), e, em segundo lugar, que o recurso à teoria weberiana da formação do Estado com o patrimonialismo e patriarcalismo (CAMPANTE, 2003) de Faoro e o patriarcalismo antropológico de Freyre e Holanda não identificam, a despeito dos esforços dos autores, a organização da sociedade e o homem brasileiro como singulares e únicos, por caracterizá-los com uma natureza específica, transformado em um caráter nacional, de que tratam e reduzem todas as relações, inclusive políticas, econômicas e sociais, a relações pessoais, intermediadas, por favores e privilégios. Ao contrário, os aproximam, nesse quesito, das concepções do Estado e do indivíduo do programa contratualista e utilitarista que têm seu fundamento ontológico no indivíduo como um agente racional, autônomo e autointeressado. O indivíduo autointeressado deverá sempre fazer prevalecer seu interesse, seja em relação ao interesse do outro, seja em relação ao interesse público, seu interesse pessoal é sempre soberano e o único real (HOBBS, 1999, p. 165; BENTHAM, 1843, v. 1, p. 321; v.2, p.252).

A diferença entre eles é que os autores nacionais com seu naturalismo parecem flertar com uma concepção cosmológica da sociedade e do homem brasileiro que pode ser aproximada da proposta de Cosmos de Aristóteles contra o qual se levantou o programa racionalista de Descartes, mesmo de Galileu, seguidos, pelos programas contratualista e utilitarista como sua aplicação na solução de problemas políticos e sociais, Assim como Aristóteles, os autores pretendem explicar fenômenos políticos e sociais através de um princípio gerador natural, um princípio de natureza. Ainda que esses autores façam uso de um instrumento analítico, essencial para a legitimidade científica, como uma combinação de antropologia e geografia (HOLANDA, 2004) ou de uma antropologia cultural (FREYRE, 2003), o objeto é sempre aquilo que está na esfera do senso comum de suas observações diretas da sociedade e dos homens, que manifestam sempre em termos de relações pessoais, quando não fruto de suas próprias experiências. Para isso é preciso um princípio de ordem. Esse princípio de ordem dá inteligibilidade para o todo, organizando-o numa ordem natural. Esse princípio é o das naturezas bem determinadas (ARISTOTLE, Physics, Book I). Segundo Aristóteles, há coisas que existem por natureza, que é também causa da ordem, "*nature is everywhere a cause of order*" (ARISTOTLE, Physics, VIII). O homem, como os animais, e a sociedade existem por natureza e é anterior ao homem, que lhe serve de causa final, uma vez que, para Aristóteles, o homem é, por natureza, um animal social. A natureza dessas coisas é definida por um material que determina seu lugar natural no Cosmos. O princípio é de que o homem brasileiro, para Holanda (2004, p. 41, p. 46, p. 58) que coloca ao lado do inglês, está, por natureza, sob dois princípios, aventureiro, espontâneo, com características nitidamente personalistas, e avesso ao trabalho mecânico, o que dificultava a cooperação e a ação disciplinada. Contudo, para todos eles, o princípio natural é que o homem e a sociedade brasileira têm características nitidamente personalistas, de tal modo que tudo é reduzido a relações pessoais, intermediadas por favores e privilégios.

Sobre o fundamento ontológico do *cogito*, como agente racional, autônomo e autointeressado os contratualistas e os utilitaristas constroem um problema semelhante aos que os autores nacionais mencionados querem discutir e explicar sobre o Brasil. Trata-se das condições para instituir uma nação-Estado, a partir de indivíduos autointeressados, como uma unidade nacional capaz de cooperar e proporcionar poder e riqueza que garanta uma vida segura e confortável para seus membros. A primeira crítica às propostas de Faoro, com o Estado Patrimonialista, e Freyre e Holanda, com o

patriarcalismo, é que partilham de uma concepção de história de que há uma continuidade no desenvolvimento das ideias e instituições políticas e sociais, particularmente, na emergência do capitalismo. Todos eles buscam, de certo modo, nas instituições medievais de Portugal as origens da sociedade, das instituições, particularmente do Estado, e do homem brasileiro. Esse pressuposto tem consequências, particularmente, para Freyre e Holanda, fazendo com que defendam, no exercício do seu instrumento analítico, uma combinação de antropologia com geografia, no caso de Holanda, e, de antropologia com cultura, no caso de Freyre, uma concepção naturalista e organicista, para não dizer cósmica aristotélica, do homem e da sociedade brasileira. Esse posicionamento os coloca ao lado da concepção agrária, tradicionalista ou conservadora de Locke, fisiocratas, Smith e Jefferson. Locke e Smith, diferentemente de Hobbes, mantêm importantes traços da filosofia da lei natural do mundo medieval.

Do mesmo modo com Faoro, ainda que seu naturalismo seja bastante disfarçado, por ser mais sofisticado. Ele está na concepção do Estado Brasileiro como um Estado Patrimonialista cujas origens busca nas instituições de Portugal da Idade Média, e, não, como instrumento do Estado emergente, na Europa, de natureza pessoal, arbitrário, centralizado, e forte, e, por isso absoluto. A forma possível desse Estado prevalecer é de contar com uma estrutura hierarquizada fortemente vinculada por laços de lealdade por favores e privilégios. A esse Estado Hobbes contrapõe, numa ruptura radical com a imagem de Estado do mundo medieval elaborada em torno do Cosmos aristotélico com suas naturezas determinadas, sua proposta de um Estado com governo representativo que se exerce por meio de leis com base no consenso, e, por um sistema legal codificado. Essa proposta de um governo representativo com fundamento no pressuposto de que o indivíduo é um agente racional, autônomo e autointeressado faz nascer da separação das esferas do público e do privado, e, do problema inerente de todo governo representativo do alinhamento do interesse do privado com o público e da apropriação desse último pelo primeiro (CHIAPPIN e LEISTER, 2017a). O objetivo desde então para as teorias do Estado é desenhar mecanismos e arranjos institucionais capaz de promover o alinhamento do interesse privado com o público e evitar a apropriação deste último pelo primeiro.

Mesmo em Faoro pode-se ver o traço naturalista, e, ainda, que é esse traço naturalista que emerge de sua concepção continuista da história que o impede de compreender o problema essencial das origens da separação das esferas do público e do privado, e, portanto, da emergência, da natureza, e do problema da relação entre o interesse público e privado, e, de suas consequências para a construção de mecanismos que evitem esse problema. Por essa razão Faoro não consegue ver que todas as teorias do Estado e do governo desde Hobbes são elaboradas com vistas à solução desse problema do patrimonialismo e patriarcalismo que são instrumentos do exercício do poder inerente a todos os governos representativos, pois, decorrentes do conflito entre o interesse privado e público (CHIAPPIN e LEISTER, 2017a) e que as teorias das formas de governo e do Estado foram desenvolvidas para desenhar e construir mecanismos e arranjos institucionais capaz de promover o alinhamento do interesse privado com o público e evitar a apropriação do último pelo primeiro. Como crítica às análises desses autores nacionais que se mantiveram vinculados a uma concepção agrária do Brasil, menos para Faoro, mas, ainda sim, como crítica a sua incapacidade de diferenciar entre um Estado Patrimonialista e um Estado mercantilista como definido na primeira parte desse artigo, o objetivo é mostrar que as características do modelo de Estado mercantilista que assumimos, contra a tese do mercado, como a causa do desenvolvimento político e econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos no século XIX, não só não foram implantadas no Brasil-Império, como foram desenvolvidas formas de governo e de Estado que funcionaram como obstáculos ao surgimento do Estado liberal, da qual o Estado mercantilista de Hobbes é uma das espécies, quais sejam, a monarquia absoluta e um país de modelo econômico predominantemente agrícola.

Tanto a monarquia absoluta como a característica de um país como predominantemente agrícola foram interpretados pelos criadores do Estado moderno como formas artesanais e medievais de organização, incompatíveis com o emergente indivíduo racional, autônomo e autointeressado. São formas inapropriadas para construir uma unidade nacional de poder e riqueza. Exigiam sujeição absoluta, antagônica com o indivíduo independente e livre que conquista e domina a natureza. Poder e riqueza começam a ser associados à capacidade de produzir máquinas. A capacidade de produzir máquinas está ligada com o domínio e o desenvolvimento do conhecimento científico. Esse é o protocolo para a construção do Estado moderno. Porém, antes de tudo, é preciso uma advertência de

que se está consciente da invasão numa área de muitos especialistas, devendo ficar claro que o objetivo é de contribuir para montar um modelo mais detalhado acerca das causas do nosso atraso, no desenvolvimento político e econômico no Império. Está-se ciente das contribuições das autoridades da história econômica brasileira ligadas, direta ou indiretamente, ao período do Império, como Raimundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Fernando Novaes, Jobson Arruda, Marcelo de Paiva Abreu, Nathanael Leff, Eugene Riddins, Versiani, Suzigan, Caio Prado Junior e Celso Furtado, sem a pretensão de ir junto ou além deles; apenas se levantam algumas questões críticas, a partir do quadro categorial desenvolvido dos dois modelos de Estados liberais, no programa contratualista e utilitarista clássico, concernentes, no momento, com as propostas de alguns poucos autores. A saber, por um lado, com a proposta de Faoro (2000) de que essa causa se encontra associada com o modelo de Estado Patrimonialista, que muitas vezes se funde com o Estado interventor, enquanto Buarque de Holanda (2004) atribui ao modelo de um Estado Patriarcal; por outro, há a proposta de Zanella, Ekelund e Laband (2003), de que a causa seria a estrutura mercantilista do Estado brasileiro. Eles têm o mercantilismo como promovendo uma política de *rent seeking*, uma forma de apropriação do Estado pelo interesse privado.

A parte da elite brasileira aqui referida seria composta da monarquia, da aristocracia rural escravocrata e da classe de comerciantes ligados aos interesses da aristocracia rural e dos ingleses, encontrando-se representados, principalmente, nas associações comerciais (RIDINGS, 1994). Assim, o interesse privado convergente dos componentes das elites buscava manter *status quo* do modelo econômico de um país agrícola, exportador de produtos primários, escravocrata e da forma comercial a ele associada e defender que a forma de governo adequada para implementá-lo como interesse público era a da monarquia absoluta, que garantia um controle político e executivo por meio do veto, fornecendo uma margem de segurança para contornar eventuais riscos provenientes do Congresso. Eram eventuais riscos, posto que o sistema eleitoral já funcionava como um mecanismo de proteção dos interesses das elites econômica e política por meio de regras censitárias e de eleição indireta. O interesse da monarquia era manter o poder, seu *status quo* político, ainda que, para isso, precisasse se instaurar como uma nova monarquia, independente daquela de Portugal, aproveitando o inegável apoio dos ideais da Santa Aliança de 1815, que foi promovida pela monarquia inglesa, com outras monarquias europeias, como uma estratégia de contenção dos movimentos republicanos e de novos competidores internacionais de produtos manufaturados. Esses ideais convergiam especialmente com os interesses dos ingleses, uma potência produtora e exportadora de manufaturas, que trabalhava por seus interesses políticos, militares e econômicos globais, no contexto do tratado de Westphalia do equilíbrio do poder. O interesse da Inglaterra era apoiar um Brasil independente, fora do pacto colonial, porém agrícola, importador de manufaturas e exportador de produtos primários, e segundo o espírito da Santa Aliança supervisionada por uma monarquia absoluta.

A aristocracia rural e escravocrata defendia o *status quo* econômico e político, mantendo a agricultura como a principal atividade e o alinhamento com os interesses da Inglaterra no Brasil, que lhe garantiria um mercado para seus produtos primários e o acesso a produtos manufaturados importados mais baratos. A razão é que a economia brasileira emergente da colônia tem base no latifúndio agrário formado predominantemente de produtores agrícolas escravocratas, assim como de pecuaristas. Os interesses da monarquia e da elite rural convergem na manutenção do modelo agrícola do Estado brasileiro para exportação e importação, uma vez que serviam de fonte para ambos de suas receitas e financiamento. Se o interesse privado convergente das elites buscou se apropriar dos recursos do Estado para servir a seu interesse privado e não ao interesse público, cabe perguntar: qual seria o interesse público, ou nacional, naquele momento da independência do país? Esse interesse público se manifesta em muitos dos movimentos para a independência do Brasil. A adoção de uma nova forma de governo que seguiria a tendência trazida pelas revoluções americana e francesa de promover a construção de uma unidade nacional, independente com poder e riqueza, formando uma nação-Estado com governo representativo com base numa constituição? Inobstante, ao contrário dessas tendências, o Brasil sob a influência dessas elites adotou a forma de governo da monarquia absoluta por meio do recurso do instituto do poder moderador disfarçada de uma monarquia constitucional.

Como mencionado, a crítica às propostas, por um lado, de Faoro, com o patrimonialismo, e Buarque de Holanda, com o patriarcalismo, e, por outro, a Zanella, Ekelund e Baland, com a teoria do *rent seeking*, é de que o fenômeno do problema da apropriação do interesse público pelo privado não é

específico desta ou daquela forma de governança que eles denominam de patrimonialismo, patriarcalismo ou mercantilismo, nem mesmo original com a teoria da captura de Stigler, com a teoria da agência, com a proposta de *rent seeking* de Kruger e Tullock, mas, sim um problema identificado por Hobbes, e depois por Bentham, como estando na própria natureza do Estado moderno enquanto fundando na representação por consenso com o mecanismo constitucional. O mais importante da proposta dos programas contratualista e utilitarista é identificar que o problema do conflito de interesses e da apropriação do interesse público pelo privado é inerente à noção da pessoa como representação, mas, principalmente, por serem concepções normativas comprometidas com a solução do problema por meio da reivindicação de que se encontram nas ciências do direito, da política e da economia os recursos para o desenho e construção de mecanismos e arranjos institucionais de governos representativos que buscam construir o interesse público, alinhar o interesse privado com o público, e evitar a apropriação do interesse público pelo privado. Entre esses mecanismos institucionais, Hobbes denuncia e rejeita o sistema da *common law* por ser fundada na tradição, nos costumes, e na experiência, e, portanto, elaborado de modo artesanal, e, ainda conta com o instituto do juiz que faz a lei e do mecanismo do precedente, para ele, fonte de arbítrio e incerteza. Ele propõe o direito como ciência na construção de um sistema legal codificado, a *civil law*, tendo como modelo a geometria, instrumento para aplicar o princípio da legalidade nos negócios do Estado. Bentham segue a proposta de Hobbes e se move na construção de novas formas de governo representativo, escolhendo a democracia, e propondo novos formatos de sistema de votação entre os representantes para que “os eleitores” possam avaliar o comportamento daqueles que o representam, assim com o desenho de novas regras e formas de sistema eleitoral que permitam maior inclusão e melhor escolha dos representantes (BENTHAM, 1843). E, além disso, um tribunal da opinião pública com destaque para o papel de uma imprensa livre (BENTHAM, 1843). Os detalhes dessa proposta como crítica da abordagem do patrimonialismo e patriarcalismo são deixados para outro artigo.

Assim, uma das nossas críticas à abordagem de Faoro e Buarque de Holanda e de Zanella, Ekelund e Laband, consiste, como se mencionou anteriormente, em que eles não precisariam dessas categorias para identificar os problemas da nação-Estado emergente se abordassem os mesmos com as teorias dos programas contratualista e utilitarista, particularmente de Hobbes e sua noção de pessoa como representação, para descrever a captura e a agência. Às vezes essa tentativa de ser original que muitas apresentam em termos de teorias da captura, agência, *rent seeking* advém da extrema especialização da área que não reconhece que essa abordagem já vinha, e, há muito tempo, sendo feita em outras áreas. Além disso, a principal crítica é que a identificação do Estado brasileiro com o patrimonialismo e o patriarcalismo, assim como com uma estrutura de *rent seeking*, não é suficiente para explicar o fracasso do desenvolvimento econômico uma vez que é da natureza das monarquias, sobretudo das monarquias absolutas, a apropriação do interesse público pelo privado por sua dependência das relações pessoais, arbitrárias e de *status* social nos negócios do Estado, sendo essa forma de governança a motivação para Hobbes definir o Estado moderno como um governo representativo de leis com fundamento no consentimento.

Nessa linha, concorda-se que a presença de formas patrimonialistas ou patriarcais, por serem formas de apropriação do interesse público pelo privado, não é favorável ao desenvolvimento, contudo elas não são a causa primária do subdesenvolvimento (SOUZA, 2017), porque, quando sob um governo representativo e outros mecanismos institucionais a ele associados é possível promover de modo sistemático políticas de alinhamento dos interesses privados com o interesse público, controlando e limitando, como foram feitos na Inglaterra, de forma sistemática e progressivamente a propensão do interesse privado de se apropriar do interesse público. O Brasil não desenvolveu em termos efetivos, quando teve oportunidade, um modelo de governo representativo, no século XIX, e escolheu um modelo de governo que promovia as formas de governança que eram exatamente o objetivo de Hobbes, evitar com a elaboração do Estado mercantilista como um meio termo entre o estado de autogoverno do modelo do estado de natureza e o governo dos homens fundado nas relações pessoais e arbitrárias. A tese defendida é de que tanto a Inglaterra como os Estados Unidos na construção de sua nação-Estado seguiram o roteiro e o protocolo dos programas contratualista e utilitarista de como resolver o problema da apropriação do interesse comum pelo privado que eles consideravam como pertencente à própria natureza do Estado enquanto governo representacional, através da industrialização por manufaturas. Eles desenvolveram políticas para alinhar o interesse privado com o interesse público de construir uma unidade nacional com poder e riqueza.

Além do mais, patrimonialismo ou patriarcalismo não foram privilégios de Portugal, mas estavam entranhados na própria natureza das monarquias da Inglaterra, da França e da Holanda. Todas compartilhavam características como descritas pelas categorias do patrimonialismo e do patriarcalismo de Weber. Na Inglaterra, fala-se dos Stuarts, e depois dos Tudors, e, então, a partir de 1689, de George I, II, III, IV. Agora, como uma monarquia constitucional, limitando os seus poderes, mas não o suficiente para eliminar as relações pessoais, de privilégio na administração do Estado, os cargos públicos continuaram a ser vendidos e negociados em troca de favores e privilégios. Como diz Bentham, acerca da tradição da venda dos cargos públicos na Inglaterra, “*Public opinion is at present adverse to the sale of public offices*” (BENTHAM, 1843, p. 247). Mais, que essa apropriação se dá principalmente na magistratura, e, também na advocacia, onde “... *the predominance of sinister interest would scarcely be found more incontestable than it may be seen to be in judge-made law[...]*” (BENTHAM, 1843, p. 217). Bentham denuncia que é da natureza, do governo inglês, enquanto monarquia constitucional, a captura do interesse público pelo interesse privado, e, por isso, defende a democracia (BENTHAM, 1843). Salienta ele: “*In England, government has had for its end in view the greatest happiness, not of the greatest number of the community, but of the comparatively few by whom have been shared among themselves the powers, and thence the sweets of government*” (BENTHAM, 1843, p. 120).

Assim, é importante notar que – para sustentar nossa crítica quanto à proposta de Faoro, com sua construção do estamento burocrático, de que o modelo patrimonialista é essencialmente a causa de nosso atraso e subdesenvolvimento – a Inglaterra só passou a perseguir uma reforma do seu sistema de governo com valorização dos princípios da impessoalidade, objetividade, publicidade e transparência, bem como uma introdução de princípios de natureza de bem-estar social na área de educação e saúde, com o *Reform Act of 1832* que levou a uma mudança na administração pública, tornando-a mais profissional e vinculada a um sistema codificado apropriado regido por um princípio da legalidade. Bentham (1843) vinha defendendo a promoção de muitas dessas medidas, entre elas a democracia e um sistema eleitoral com sufrágio universal, secreto e igual, e também um direito administrativo, como formas de combater o interesse sinistro que ele identificava com a apropriação do interesse público pelo privado.

No caso da França e da Inglaterra, os cargos públicos eram, inclusive dos magistrados, na sua maioria vendidos, leiloados, trocados ou cedidos por favores e privilégios. Em todas as monarquias vigiam a forma patrimonialista e mesmo patriarcalista. Frisa Hurt, em seu trabalho sobre Louis XIV (que afirmava *l'état c'est moi*):

The magistrates of the parliaments, like office-holders, throughout the royal administration, held their offices as property in almost the same sense that one owned real estate or moveables – almost, but no quite. More precisely, an office holder owned the finance or financial assets in the office; the exercised its title, function and authority as a temporary delegation from the king, a usufruct. (HURT, 2002, p. 67).

Na própria Holanda o patrimonialismo, no caso patriarcal, se encontrava profundamente enraizado, no entanto, isso também não a impediu de realizar, no século XVII, sua idade de ouro, ainda que, por promover um mercantilismo comercial e não um mercantilismo industrial de construção do mercado interno integrado com seu comércio exterior, viu o seu declínio no século XVIII, enquanto a Inglaterra começou a se transformar numa potência industrial. A diferença esteve no modelo de aliança que se deu entre a monarquia de natureza patriarcal, que Adams denomina de *Familiar State* (ADAMS, 2005), com a classe de comerciantes empreendedores. Para ilustrar esse ponto, basta conferir como Louis XIV lidou com o patrimonialismo da forma existente de magistratura para montar as suas corporações emulando aquelas da Inglaterra. A fim de capitalizá-las, transformou os magistrados, que deveriam comprar seu *droit annuel* para manter o cargo, em acionistas das corporações das Índias. Nas palavras de Hurt:

In 1664, Louis XIV created the East and West India Companies in an effort to challenge the Dutch and English for worldwide commercial supremacy. To capitalize the companies, the king obtained funds from the great nobles at

court; and Colbert looked to the leading financial and judicial officials, such as the parlementaires [...] The magistrates were to pay their pledges within five years, in three instalments. (HURT, 2002, p. 68).

Assim, o que importa não é a presença de formas de patrimonialismo e o patriarcalismo nas formas de governo dos Estados emergentes na Europa, mas a estratégia, como Hobbes montou, de desenhar um Estado como um governo representativo de leis fundado no consenso e não de homens. O objetivo é de afastar de modo sistemático o componente da relação pessoal, e, portanto, arbitrária nos negócios do Estado que não é senão a forma patrimonialista ou patriarcal do Estado, sem, contudo, cair num estado de natureza do autogoverno ou da livre iniciativa pura (HOBBS, 1999). O autor fez essa proposta de um Estado mercantilista exatamente para combater essas formas de governo, expressa na forma da monarquia absoluta, que ele considerava como medievais, artesanais e pouco eficientes. Faoro (2000) e Buarque de Holanda (2004) se ajustam num modelo mitigado do tipo de mercantilismo comercial, mas não explicam per se a ausência do Estado mercantilista, no sentido hobbesiano, de industrialização, no Brasil. No entanto, não se retira dessas formas de governo, fundadas em relações pessoais e de privilégios, a reivindicação dos autores de que agem como freios ao desenvolvimento econômico, pois são por essência um instrumento de apropriação do interesse público pelo privado, mas, como mostradas anteriormente, elas não foram controladas e limitadas por um modelo de governo representativo suficientemente forte - abortado pelo golpe da implantação, por um conselho de Estado representando as elites mencionadas, de uma constituição outorgada que criou a instituição de um poder moderador e com ele uma monarquia absoluta - para promover o alinhamento dos interesses privados das elites com o interesse público de constituir uma unidade nacional com poder e riqueza que promovesse a transformação de um país agrícola num país industrializado.

Na Inglaterra e na Holanda houve aliança entre a monarquia com uma classe de comerciantes emergentes vinculada às grandes corporações em combinação com uma classe de comerciantes relacionada com a produção de manufaturas, e, como exemplo de fracasso de desenvolvimento econômico, no Brasil esse pacto de elites foi feito com grupos interessados no *status quo* relacionados com modelo econômico de um país predominante agrícola, e, quando comercial, associado aos interesses dessa aristocracia rural e escravocrata. Assim, e esse é o ponto que é preciso entender, é como esses países europeus, envolvidos com formas de patrimonialismo e patriarcalismo, e os Estados Unidos, evoluíram em suas formas de governo representativas, controlando e limitando os efeitos patrimonialistas e patriarcalistas, transformando-se de um país agrícola num país industrializado. Não é demais lembrar que toda essa análise é feita no contexto de duas teses pressupostas e desenvolvidas em outros trabalhos (CHIAPPIN e LEISTER, 2017a; 2017b; 2016; 2014; e LEISTER e CHIAPPIN, 2016). A primeira delas afirma que os modelos de Estado da Inglaterra e dos Estados Unidos foram influenciados pelo debate de ideias promovido pelas correntes de pensamento que se classificam como programas contratualista e utilitarista clássicos, que tinham por foco desenvolver uma teoria das formas de governo e de Estado que deu origem aos dois modelos liberais de Estado, o Estado mercantilista de Hobbes e o Estado propriamente liberal de Locke e Smith. A segunda é de que esse Estado propriamente liberal é um produto do Estado mercantilista de Hobbes. Dir-se-se que o mecanismo de *feedback* positivo associado com o princípio de que a divisão do trabalho depende do tamanho do mercado conduz ao longo de seu processo a um mecanismo de *feedback* negativo que se pode identificar com o mecanismo de preço de mercado que passou a vigorar na Inglaterra depois da segunda metade do século XIX. A tese é de que o Estado mercantilista de Hobbes construído como uma máquina para intervenção na natureza social com o objetivo de produzir riqueza por meio da aplicação da ciência e tecnologia na produção foi a causa da revolução industrial e do desenvolvimento econômico, e o mecanismo de mercado, na forma de um mecanismo de *feedback* negativo, surgiu como seu efeito.

A proposta da forma de governo representativa assim como do sistema legal codificado como componentes do Estado Mercantilista é exatamente de elaborar mecanismos institucionais para evitar as formas de governança de natureza patrimonial e patriarcal, características do período medieval, onde não havia a distinção entre interesse público e privado, mas, que devido a essa longa tradição, costumes e convivência com o poder político acabam por continuarem a promover relações pessoais e de privilégios entre os agentes de um governo e Estado de natureza diferente, agora, representativa, com a emergência das formas da república e da monarquia constitucional, como é o caso da Inglaterra

desde 1689, com a revolução gloriosa, pela qual se restaurou a monarquia contra a república, trazendo os privilégios e as relações pessoais para o núcleo do governo, ainda que mais regulamentada e controlada. No entanto, uma administração pública legal racional vai começar a aparecer, na Inglaterra, apenas depois da *Reforms Act of 1832*. A crítica à proposta de Zanella, Ekelund e Laband (2003) é que eles tratam de uma versão fraca do modelo mercantilista, o mercantilismo comercial, sem foco na produção e, portanto, no processo de industrialização. O modelo de Estado mercantilista desses autores é uma concepção enfraquecida, associada antes com um Estado comercial do que com um Estado vocacionado, como pensa Hobbes, para a industrialização. O modelo mercantilista comercial seria mais o caso da Holanda, cuja economia decaiu no século XVIII, e não da Inglaterra, que buscou construir um mercado interno de produção integrado ao comércio exterior. No Brasil, esse modelo mitigado do mercantilismo não conta com governo representativo para minimizar e limitar a apropriação do interesse público pelo privado. Os modelos de Estado mercantilista da Inglaterra e dos Estados Unidos não são de natureza comercial, mas industrial, sendo o comercial um desdobramento. A tese é de que ambos os modelos são tipicamente hobbesianos, uma vez que, além de serem representativos, também estão comprometidos em aplicar a ciência e a tecnologia na produção, buscando de modo sistemático aperfeiçoamento e eficiência.

Sob esse critério, o Estado brasileiro não é considerado um Estado mercantilista, uma vez que não tem um governo representacional e nem busca o desenvolvimento do mercado interno por meio da industrialização por manufaturas. A análise de Leff (1991) da economia brasileira conclui que ela é uma economia predominante agrícola, mas, não pergunta o que levou a esse perfil da economia no século XIX. Ele parte desse fato e questiona a tradição latifundiária e a falta de uma política de distribuição de terras assim como a implantação de uma infraestrutura de rede em termos de transporte e comunicação, nos moldes daquela dos Estados Unidos, como condição do aumento da produtividade da agricultura num país de longas distâncias. Conclui que a ausência dessas condições levou ao aumento de preços e a inflação. Ele menciona também que o Brasil não tinha as condições apropriadas para o desenvolvimento da infraestrutura de canais que foram importantes para a produtividade da agricultura americana. Aqui se discorda do autor, pois o Brasil tem o maior e mais eficiente canal, um verdadeiro canal do Panamá que é a costa brasileira, conectando a maioria dos estados. Com a adição de 20.000 ou 30.000 km de ferrovias ligando o interior de cada estado a portos na costa brasileira, o Brasil teria uma excelente infraestrutura de escoamento de seus produtos, por meio de seu canal do Panamá natural. Ficamos surpresos que isso não foi feito até agora. O modelo seria a estrutura ferroviária em São Paulo conectando com o litoral, e mais recentemente, a Transnordestina. Adiciona-se que bem provavelmente que esse modelo do Estado brasileiro, de um país predominantemente agrícola no século XIX, serviu de exemplo para se construir um modelo de país inofensivo, como era a proposta do plano Morgenthau de transformar, no pós-Segunda Guerra Mundial, a Alemanha e o Japão em países agrícolas, algo que não se realizou, pois a União Soviética já em 1947 não retornou às fronteiras tradicionais da Rússia e o desenvolvimento industrial desses países se tornou importante para uma estratégia de contenção do avanço soviético.

A Constituição brasileira outorgada de 1824 foi na direção contrária à evolução dos diversos modelos do governo representativo desenhados para elaborar o interesse público, alinhar o interesse privado com o público, protegendo este último relativamente ao primeiro. A Constituição restaurou, com o Artigo 99, o princípio que Bentham chamaria de a manifestação mais pura do interesse sinistro (BENTHAM, 1843; LEISTER e CHIAPPIN, 2012), *the king can do no wrong*, a forma de governo com mais apropriação do interesse público pelo privado. O exercício dessa apropriação vem com a atribuição de dois poderes ao Imperador, artigos 102 e 101, o executivo e o moderador, que é um poder de última instância. Este, ainda que introduzido para operar o modelo da separação e equilíbrio dos poderes, é, na verdade, sua eliminação, e uma instituição para manutenção do *status quo* proveniente da colusão dos interesses da monarquia convergentes com aqueles da elite da aristocracia rural e escravocrata e das elites comerciais associadas a essa elite rural e presentes nas associações comerciais (RIDINGS, 1994). A elite que dirigiu o país no Império contou também com os trabalhos de Cairu para uma fundamentação racional da proposta de um país predominantemente agrícola, que foi feita nos cânones econômicos do modelo de Estado propriamente liberal de Locke e Smith bastante distante da história da industrialização da Inglaterra. Ele argumentou a favor, embora antes da Independência, de uma divisão internacional do trabalho, na qual a Inglaterra e Portugal, este último com a reforma pombalina, se encarregariam da indústria e da produção das manufaturas, enquanto ao Brasil caberia a produção agrícola ou rural, retoricamente chamada de indústria rural (CAIRU, 1999).

5. Conclusão

O objetivo do artigo foi de introduzir algumas considerações sobre o desenvolvimento econômico e seu atraso, no século XIX, contrastando o sucesso do desenvolvimento na Europa e Estados Unidos com o atraso do Brasil no primeiro reinado. Para tanto, fez-se uso do quadro teórico dos programas contratualista e utilitarista clássicos com sua proposta de um Estado liberal na forma de seus dois modelos, o modelo do Estado mercantilista de Hobbes e seu desdobramento com Bentham, e o modelo de Estado propriamente liberal de Locke e seu desdobramento com Smith. A tese do artigo é de que o modelo mercantilista de Hobbes, constituído de um governo representativo para definir o interesse público, alinhar o interesse privado com o público, evitando que o segundo se aproprie do primeiro, e também de uma máquina corporativa para aplicar a ciência e tecnologia na produção, portanto, para promover a industrialização, é a principal razão do desenvolvimento econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos no século XIX, e sua ausência pode explicar o atraso do desenvolvimento brasileiro (GALOR, 2005). Foi este modelo de Estado mercantilista que proporcionou as condições que fizeram emergir o mecanismo de *feedback* positivo que Smith resume ao dizer que a divisão do trabalho depende do tamanho do mercado.

Referências

- ABREU, M. P. A economia brasileira no Império, 1822-1889. In: ABREU, M. P. (org.). **A Ordem do Progresso**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2014.
- ADAMS, J. **The Familial State**. Ruling Families and Merchant Capitalism in Early Modern Europe. New York: Cornell University Press, 2005.
- ANDERSON, A. **An Historical and Chronological Deduction of the Origin of Commerce**. London: A. Millar. 1764.
- ARISTOTLES. **Physics**. Disponível em: <http://classics.mit.edu/Aristotle/physics.html>. Acesso em: 10 de dez. 2017.
- BAER, W. Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations. **Latin American Research Review**, v. 7, n. 1, p. 95-122, 1972.
- BENTHAM, J. **The works of Jeremy Bentham**. John Bowring. 1843. Disponível em: <https://archive.org/details/worksofjeremyben01bent>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- BERLE, A. B.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: The Macmillan Company, 1932.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2004.
- BRENNER, R. **Merchants and Revolution: Commercial Change, political conflict, and London Overseas Traders, 1550-1653**. London: Verso, 2008.
- CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados**, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. DOI: 10.1590/S0011-52582003000100005
- CAIRU, V. **Observações sobre a Franqueza da Indústria, e Estabelecimento de Fábricas no Brasil**. Coleção Biblioteca Brasileira Básica. Brasília: Senado Federal, 1999.
- CARLYLE, T. **Signs of the Times: the mechanical Age**. Edinburgh Review. 1829. Disponível em: <https://pdcrodas.webs.ull.es/anglo/CarlyleSignsOfTheTimes.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.
- CHANDLER, N. 10 *Historical Robots: 7 Da Vinci's Mechanical Lion; 9 A Dandy Digesting Duck e 4 The Flutist by Vacaucanson em 1731*. Disponível em: <https://science.howstuffworks.com/10-historical-robots4.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- CHIAPPIN, J. R. N. Considerações sobre o Desenvolvimento e seus Mecanismos no Governo Vargas. Industrialização e Universidades: a Construção Estatal da Rota para o Agronegócio. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 18-50, 2015.
- CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. Contratualismo, utilitarismo, a emergência do indivíduo e da cooperação I: Os fundamentos metodológicos e metafísicos das instituições do Estado e do Mercado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 109, p. 485-523, 2014. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v109i0p485-523
- CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. Experimento Mental I: O problema da Emergência da

Cooperação e o modelo da tragédia dos Comuns-Hobbes, os fundamentos do Estado e a emergência do indivíduo como pessoa. **Economic Analysis of Law Review**, v. 7, n. 1, p.291-315, 2016. DOI: 10.18836/2178-0587/ealr.v7n1p291-315

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. O programa Utilitarista e a Ciência Artificial do Estado de Hobbes: Da pessoa como representação, das corporações e do Estado como pessoa às origens da análise econômica e dos problemas da captura e da agência. **Revista Política Hoje**. 2017a. No prelo.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. A New Origin for the Law, Politics and Economics of Institutions: Classical Contractualism and Utilitarianism Programs of the Emergence of Cooperation and their Social and Political Technologies - The Institutions of the State, of The Corporation and of The Market - for the Construction of the Nation-State. 2017b. No prelo.

CHIAPPIN, J. R. N.; OLIVEIRA, M. Emergence of cooperation among interacting individuals. **Physical Review**, v. 59, n. 6, p. 6419-5421, 1999. DOI: 10.1103/PhysRevE.59.6419

COHEN, I. B. **Science and the Founding Fathers: Science in the Political Thought of Thomas Jefferson, Benjamin Franklin, John Adams, and James Madison**. New York: Norton & Company. 1997.

DAVENANT, C. **The political and Commercial Works**. v. 4, London: Horsfield, 1698.

DEAKIN, N.; JONES, C.; MATHEWS, B. **Welfare States and Societies in the Making**. v. III. London: Routledge & Francis Group, 2004.

DESCARTES, R. **Meditações Metafísicas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

FAORO, R. **Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 2000.

FREIRE, G. **Casa-grande & Senzala. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Global Editora. 2003

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GALOR, O. From Stagnation To growth: Unified Growth Theory. In: AGION, P.; DURLAUF, S. (Ed). **Handbook of Economic Growth**. Boston: Elsevier, 2005.

GOODRICH, C. **Government Promotion of American Canals and Railroads: 1800-1890**. London: Columbia University Press, 1990.

HAMILTON, A. **Report on Manufactures**. 1791. Disponível em: http://www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf. Acesso em: 20 ago. 2017.

HAMILTON, A. **The works of Alexander Hamilton**. v. II, III. New York. G. P. Putnam's Sons, 1904.

HOBBS, T. **Leviathan**. Jonathan Bennet. 2010-2015. Part 2.

HOBBS, T. **Leviathan**. The Renaissance Editions. University of Oregon, 1999.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2004.

HUGHES, T. P. **Networks of Power**. Electrification in Western Society, 1880-1890. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

HUME, D. **Essays. Moral, Political and Literary**. Carmel: Liberty, 1987.

HURT, J. J. **Louis XIV and the Parliaments: The assertion of royal authority**. New York: Manchester University Press. 2002.

KRUEGER, A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **The American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

LEFF, N. H. **Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil**. Vol I e II. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura. 1991.

LEISTER, C. **Social Choice e Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação / distribuição de recursos**. 2005. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LEISTER, A. C. C. C.; CHIAPPIN, J. R. N. O Programa Contratualista Clássico e o Problema da Cooperação: Hobbes e os fundamentos de um governo constitucional e de uma sociedade justa. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 20, p. 57-82, 2012.

LEISTER, C.; CHIAPPIN, J.R.N. Experimento Mental II: A concepção contratualista clássica, o modelo da tragédia dos comuns e as condições de emergência da cooperação. Locke, Rousseau, Kant e Rawls. **Economic Analysis of Law Review**, v.7, n. 2, p.714-736, 2016.

LOCKE, J. **The Second Treatise of Government**. Jonathan Bennett, 2010-2015.

LÓPEZ-CAJÚN, C.; CECCARELLI, M. (Ed.)

- Explorations in the History of Machines and Mechanisms.** Cassino: Springer. 2016.
- MACAULAY, T. B. **Macaulay's history of England.** London: J.M. Dent & Sons, 1953.
- MADDISON, A. **The World Economy. A millennial Perspective.** OECD. 2001.
- MADDISON, A. **The World Economy: Historical Statistics.** OECD. 2003.
- MEYER, D. **Networked Machinists: High-Technology Industries in Antebellum America.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2006.
- MUN, T. **A Discourse of Trade. From England unto the East-Indies.** London: Nicholas Okes. 1621.
- MUN, T. **England's Treasure by Forraign Trade.** London: Thomas Clark. 1664.
- NORTH, D. C. **Structure and Change in Economic History.** New York: W. W. Norton & Company, 1981.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** London: Cambridge University Press, 1990.
- NURKSE, R. **Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1957.
- OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva.** São Paulo: EDUSP, 2014.
- ORMROD, D. **The Rise of Commercial Empires. England and the Netherlands in the Age of Mercantilism, 1650-1770.** London: Cambridge University Press, 2008.
- PINCUS, S. Rethinking Mercantilism: Political Economy, the British Empire, and the Atlantic World in the Seventeenth and Eighteenth Centuries. **The Willian and Mary Quartely**, v. 69, n. 1, p. 3-34, 2012.
- RIDINGS, E. **Business Interest Groups in Nineteenth-Century Brazil.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas Causas.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SOUZA, J. O Patrimonialismo é o problema brasileiro? **Revista Simetria**, v. 1, n. 3, p. 29-40, 2017.
- STIGLER, J. The theory of economic regulation.
- The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.
- SUZIGAN, W. Estado e Industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 4, p. 5-16, 1988.
- THE WESTMINSTER REVIEW. **Exportation of Machinery.** v. III. London: Baldwin, Cradock, and Joy, 1825.
- VERSIANI, F. R. Raízes da Industrialização Brasileira. **Revista ANPEC**. v. 3, p. 46-48, 1980.
- VEBLEN, T. **The theory of the Leisure Class.** New York: The MacMillan Company, 1915.
- WEBSTER, D. **Speech of Mr. Webster upon Tarif Delivered in the House of Representative of the United States.** Boston: Wells and Lily, and Cummings, and Hilliard & Co. 1824.
- ZANELLA, F. C.; EKELUND, R. B.; LABAND, D. N. Monarchy, Monopoly and Mercantilism. Brazil versus the United State. **Public Choice**, v. 116, n. 3-4, p. 381-298, 2003.

Apêndice 1

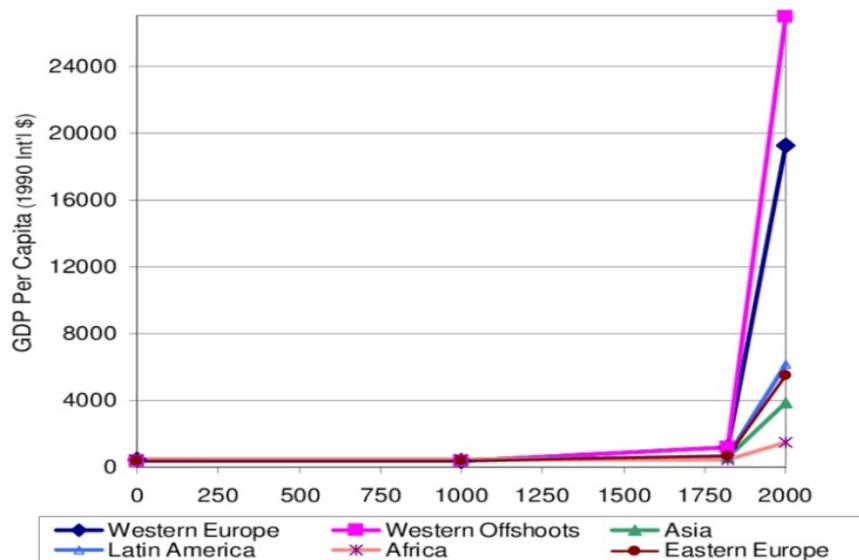


Figura 1: The evolution of regional income per capita over the years 1-2000
 Fonte: Maddison (2003).

Apêndice 2

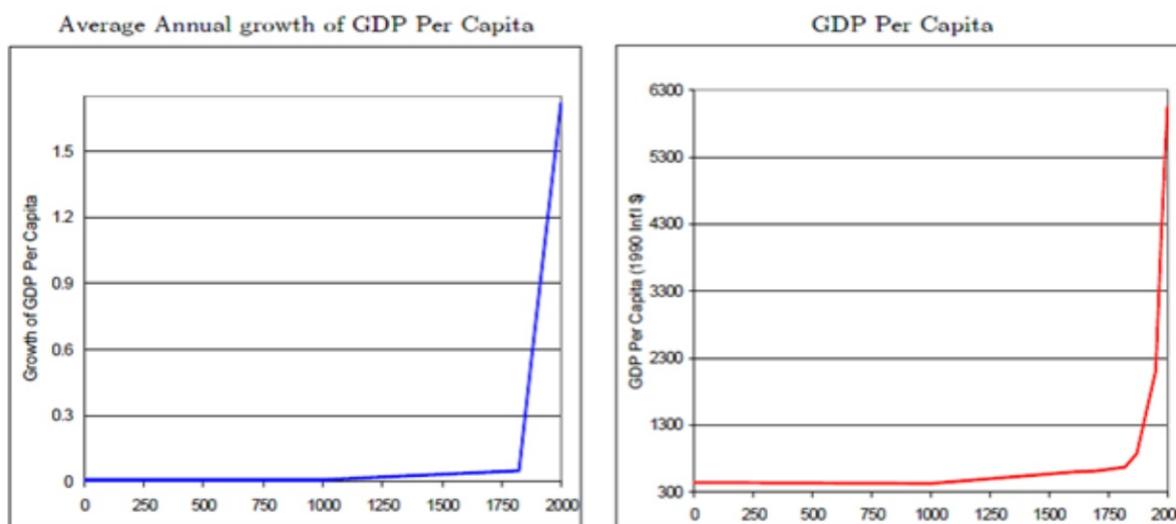


Figura 2: The Evolution of the World Income Per Capita over the Years 1-2001
 Fonte: Maddison (2001; 2003).

Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal

Constitutional ideology and public policies: a critique of the New Fiscal Regime

Davi Augusto Santana de Lelis^a

RESUMO

Realiza-se uma análise do Estado Democrático de Direito em duas perspectivas: a ética e a financeira. Entendendo por Estado ético aquele que se compromete a realizar os direitos fundamentais, tanto em conotação das liberdades individuais quanto das responsabilidades coletivas de bem-estar social; e entendendo por Estado financeiro aquele que se preocupa com o equilíbrio das contas públicas e da remuneração do capital privado. Demonstra-se, por meio de uma análise no Novo Regime Fiscal que a opção por um ou por outro Estado não é neutra e que se há pretensão de resolver a crise econômica e social é preciso a predileção do Estado ético sobre o Estado financeiro.

Palavras-Chave: Direito Econômico; Financeirização do Estado; Ideologia Constitucional; Novo Regime Fiscal; Estado ético.

JEL: D63, D73, K10.

ABSTRACT

An analysis of the Democratic State of Law is carried out in two perspectives: ethics and finance. Understanding by ethical State the one that undertakes to realize the fundamental rights, as much in connotation of the individual liberties as of the collective responsibilities of social welfare; and the financial state is understood to be one that is concerned with the balance of public accounts and the remuneration of private capital. It is demonstrated, through an analysis in the New Fiscal Regime that the option for one or the other State is not neutral and that if it is pretended to solve the economic and social crisis, the predilection of the ethical State over the financial state is necessary.

Keywords: Economic Law; State Finance; Constitutional Ideology; New Tax Regime; Ethical state.

^aProfessor Adjunto no Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa; Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista CAPES-taxa. E-mail: davilelis@gmail.com

1. Introdução

Por força das disposições constitucionais afirma-se que há no Brasil um Estado Democrático de Direito. Esta expressão, Estado Democrático de Direito, tem, entre suas significações, a ideia de que toda e qualquer ação, política pública, ou outra intervenção estatal na realidade, deve estar de acordo com o Direito; em especial com as previsões da Constituição da República. Se as ciências sociais aplicadas (economia, as ciências sociais, a política, etc.), não se importarem com a prescrição constitucional, o Estado e a organização social construídos em torno da Constituição perdem todo o sentido de existência, passando-se a viver em um Estado em que vale-tudo; desde que haja poder para fazer valer tal vontade.

Na sociedade capitalista engendrada pela modernidade, o poder com capacidade de desvirtuar as diretrizes constitucionais é o poder financeiro. Desta maneira, pretende-se investigar a corrupção dos fins constitucionais pela financeirização do Estado. Para tanto, necessário demonstrar o que é o fenômeno da financeirização do Estado, exemplificando-se a construção teórica por meio da Emenda Constitucional nº. 95 de 2016 que estabeleceu o Novo Regime Fiscal.

Estruturalmente o texto está organizado da seguinte forma: no tópico seguinte a esta introdução, Financeirização do Estado, explora-se os conceitos e conflitos entre o Estado Democrático de Direito ético e o Estado financeiro e como esta relação influencia na não execução dos direitos fundamentais. Na segunda seção, A ideologia constitucional e a política pública, demonstra-se que há estrutura constitucional que justifica a atuação estatal em favor dos direitos fundamentais. Na seção terceira, Entre o Estado ético e o financeiro: o Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional nº. 95 de 2016 é tomada como exemplo de conflito entre o Estado financeiro e o Estado ético demonstrando-se as consequências negativas da financeirização. Por fim, na Conclusão, apresenta-se possibilidades para resolver o conflito entre o Estado ético e o financeiro.

2. Financeirização do Estado

O Estado Democrático de Direito surge caracterizando-se pela legitimidade: o exercício do poder¹ legitima-se pela origem democrática tendo por finalidade, desde o momento de constituição do Estado, a realização dos direitos fundamentais. A esse modelo organizacional de Estado dá-se a alcunha de ético².

De modo sincrético, o Estado Democrático de Direito ético se justifica pelos seguintes elementos: (a) legitimidade: que trata da origem, exercício e finalidade do poder na sua relação com o povo; (b) legalidade: que afirma pertencer apenas à autoridade competente, autorizada por norma superior (constituição), a criação ou execução da norma; e (c) justiça (ou ética): que busca a realização da liberdade e da responsabilidade de modo que o indivíduo pode determinar a sua própria conduta, seu projeto de vida boa, a partir da razão prática, mas limitado ao direito do outro (SALGADO, 1998).

Os elementos que justificam o Estado ético, surgidos no iluminismo, indicam que a finalidade do poder é a realização do direito no seu todo e a partir do momento constituinte (conjugação do poder político e jurídico), pela declaração e concretização dos direitos fundamentais. Neste sentido, o Estado Democrático de Direito ético não se preza apenas a garantir os direitos individuais e privados, mas também e sem qualquer escala hierárquica, os direitos sociais e coletivos.

Entretanto, na atualidade, ocorreu a ruptura no modelo teórico de Estado Democrático de Direito ético. A ideia kantiana de liberdade individual que se sobrepõe à responsabilidade pelo Outro

¹O poder propriamente dito é o poder político institucionalizado em uma constituição. No Estado Democrático de Direito há o encontro do poder político com o poder jurídico (SALGADO, 1998).

²Salgado (1998) utiliza o termo poiético em oposição ao Estado ético. Neste sentido, o Estado poiético deixa de praticar os direitos fundamentais para se submeter à facção econômico-financeira. Por opção teórica, neste artigo, em oposição ao Estado ético, utiliza-se a expressão Estado financeiro permitindo-se, assim, maior correlação terminológica com a constituição financeira.

(LEVINAS, 1980) permitiu que o domínio da técnica transformasse o trabalho em mercadoria pelo poder financeiro. Se o indivíduo é tomado como instrumento para algo é também instrumento para o outro que o domina pela dialética hegeliana do senhor e do escravo. Se a sociedade é mesmo um sistema de necessidades, como teorizou Hegel (1992), o homem passa a ser instrumento para algo e sendo instrumento para algo é também instrumento para o outro que o domina. Quem domina a técnica transforma o trabalho em mercadoria pelo poder financeiro. Nessa organização social produtivista, o financeiro se torna o instrumento de produção das regras do jogo social.

Note-se que é a própria matriz iluminista, em processo que pode-se denominar de autoimunização, que fornece o elemento necessário para a transição de um Estado ético para um Estado financeiro. O iluminismo, fundado na ideia de racionalidade, entende que é possível a existência de um sujeito neutro capaz de totalizar a realidade por meio de explicações puramente racionais. Assim, a sociedade, a política, a economia e o direito, ao longo da história, caminharam no sentido de totalizar os indivíduos em padrões e normas cada vez mais universais (LELIS, 2017).

Nessa lógica, os elementos centrais do Estado Democrático de Direito, a legitimação do poder, a segurança jurídica e a finalidade ética de realização dos direitos fundamentais, são postergados pois, o jurídico, o político e o social passam a ser submetidos ao poder financeiro. Esse não é um estado ético porque não se preocupa com a realização dos direitos fundamentais e sociais, apenas com a produção econômica e financeira.

No final do século XX, o financiamento público que mantinha a economia com interesse em realizar o Estado ético começou a ser contestado. Era o início da reação financeira (neoliberal) e o desmonte do sistema Bretton Woods³. Com o fim do sistema até então vigente, o sistema constitucional que sustentava o Estado ético passou a ser frontalmente atacado (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006).

Há então dois Estados em conflito: de um lado o ideal, Estado Democrático de Direito ético de realização de direitos fundamentais e do outro o Estado real dominado pelo poder financeiro.

Esse cenário de conflito entre os dois modelos está explicitado no próprio texto constitucional brasileiro. O texto constitucional de 1988, escrito após a crise dos anos 1970 (fim dos princípios keynesianos em que se altera o padrão do funcionamento econômico mundial), apresenta conteúdo ambíguo que pretende realizar tanto o Estado de bem-estar social quanto o Estado financeiro (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006). Isso porque o texto constitucional comporta normas que defendem a ideia de maior equilíbrio das contas públicas em detrimento da atuação estatal que se denomina ética e a realizadora dos direitos fundamentais.

Como resultado, a Constituição de 1988 tratou a ordem econômica realizadora de direitos fundamentais separada da ordem financeira. A constituição financeira passou a ser interpretada como neutra e a ordem econômica realizadora de direitos fundamentais como norma programática dirigente, que seria realizada apenas se não colocasse em risco as contas públicas (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006).

Se no Estado Democrático de Direito ético os orçamentos tinham por característica garantir direitos e a prestação de serviços públicos para a maioria da população; com a financeirização do Estado, o fundo público deixa de servir à execução de direitos fundamentais e passa a garantir a remuneração do próprio capital. Nessa nova ordem estatal, o direito financeiro deve garantir o investimento privado e não mais o investimento público:

A constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da ingovernabilidade; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do

³O sistema Bretton Woods foi um acordo firmado em 1944 e que tratava das relações financeiras entre os países mais industrializados. O sistema viveu até 1971 quando os Estados Unidos, unilateralmente, acabaram com a conversão do dólar em ouro, transformando o dólar em moeda fiduciária.

país junto ao sistema financeiro internacional (BERCOVICI e MASSONETO 2006, p. 73).

De modo sincrético o Estado financeiro se caracteriza por: (a) corrupção da *res publica* via simulações democráticas como a vigente crise política; (b) aumento do poder burotecnocrata e diminuição do poder do povo como a institucionalizada pela reforma administrativa dos anos 1990, com criação de agências reguladoras e transferência de obrigações constitucionais para o setor privado; e (c) mudanças constantes da constituição com a desfiguração do arranjo sistêmico do Estado Democrático de Direito (SALGADO, 1998), como a recente Emenda Constitucional n.º 95 de 2016 que instituiu o Novo Regime Fiscal.

O Novo Regime Fiscal, que limita o gasto público com vistas a ajustar as contas públicas nos próximos 20 anos, é a verdadeira reorganização estatal com redução drástica de realização de direitos fundamentais, como a saúde, educação e previdência em nome da ideia de que o Estado ético não cabe no orçamento. Com a ideia de que a constituição dirigente (realizadora de direitos fundamentais) engessa o administrador público. Curiosamente, os críticos ao Estado Democrático de Direito ético não dizem que a constituição financeira, que determina o pagamento e garantia do capital, engessa o administrador público do mesmo modo que a realização dos direitos fundamentais supostamente faz.

Em síntese, a ideologia vigente (Estado financeiro) é a de que o Estado deveria ficar restrito a atuações políticas e de que o mercado, quando livre, soluciona os problemas sociais de maneira mais eficiente do que o próprio Estado. No Estado financeiro, o produto do fazer é o financeiro sem qualquer compromisso com o ético, pois não se preocupa com os direitos fundamentais (SALGADO, 1998). Sob a máscara da neutralidade racional, o Estado financeiro pretende subjugar o político, o jurídico, o econômico e o social. Mas, haveria na constituição brasileira o comando de exclusividade para a ação financeira? A constituição financeira é realmente neutra? De outro modo: haveria uma única ideologia constitucional determinante dessa ação estatal?

3. A ideologia constitucional e a política pública⁴

Pressupor que a constituição financeira é neutra é pressupor que o administrador público, ao aplicá-la estará realizando uma escolha racional desprovida de qualquer valor moral. Mas isso seria possível?

A ciência atualmente tem condições de esquadrihar o cérebro humano a ponto de entender como é o processo de tomada de decisões: se a decisão é pautada pela racionalidade/neutralidade ou se a decisão é pautada por questões morais/ideológicas.

Segundo Greene (2009), o cérebro não funciona em uma perspectiva de exclusividade racionalidade/neutralidade, mas com uma programação automática, intuitiva e moral, e uma programação manual, justificativa e racional. Essa dupla programação cerebral é o processo dual de moralidade, que impede a existência de neutralidade. Uma analogia pode facilitar o entendimento: a máquina fotográfica tem duas funções, a automática e a manual. Uma não é melhor do que a outra, apenas servem para funções diferentes.

Para entender como o processo dual de moralidade funciona, alguns dilemas morais (LELIS e COSTA, 2016): (a) dilema do bonde: neste dilema o agente deve escolher entre puxar a alavanca para desviar o bonde de um trilho em que cinco trabalhadores seriam mortos para um trilho em que apenas um trabalhador seria morto ou não fazer nada, deixando que os cinco trabalhadores morram; (b) dilema da passarela: o agente deve escolher entre empurrar do alto de uma passarela um homem com massa corporal suficiente para interromper a trajetória de um bonde que matará cinco trabalhadores ou não fazer nada, deixando que os cinco trabalhadores morram; e (c) dilema do bebê que chora: durante uma guerra o agente e seus familiares se escondem do exército inimigo no porão da casa. Entretanto, o filho recém-nascido do agente começa a chorar, provocando barulho que vai atrair as tropas inimigas.

⁴As discussões apresentadas neste tópico podem ser encontradas em perspectiva distinta e aprofundada no texto Julgamento moral, economia e políticas públicas, publicado na Revista da Presidência em 2016 (LELIS e COSTA, 2016).

O agente deve escolher entre tapar a boca do seu filho sufocando-o até a morte, mas salvando a si próprio e seus familiares ou deixar que o seu filho chore e que o exército inimigo encontre e mate a todos.

Para os dois primeiros dilemas (o do bonde e o da passarela) a resolução, na maioria das vezes, é utilitária: salva-se cinco vidas às custas de uma. É comum, entre os que se propõem a responder os dilemas, que não se empurre o homem da passarela. Para Nado, Kelly e Stich (2006), a distinção entre puxar a alavanca e não empurrar o homem está no caráter impessoal de acionar um mecanismo (dilema do bonde) e no caráter pessoal de colocar as próprias mãos na pessoa que vai morrer (dilema da passarela).

Quanto ao dilema do bebê que chora, o consenso de escolha é ainda menor. Novamente o processo dual de moralidade: há um conflito entre o processo automático (moral) e o manual (racional) comprovando que, quanto mais pessoal a questão mais o sistema moral vai se impor sobre o sistema racional. Conclusões que impõe a noção de que não há neutralidade nas escolhas humanas.

O próprio sistema moral permite afirmar que há possibilidade de alteração da decisão a ser tomada a depender da inclinação ideológica e política do agente. Em pesquisa conduzida por Haidt (2007), comprovou-se que a orientação ideológica do agente influi em sua tomada de decisão. Os agentes que se declaravam liberais tendiam a dar muito valor a ações que provoquem dano físico ou financeiro, mas pouca atenção a questões que tratassem da liberdade individual. Os agentes que se declaravam conservadores, ao contrário, manifestam indignação se a atuação contrariasse aos costumes e a tradição, mas estavam dispostos a justificar ações de dano físico ou financeiro.

Traduzir estas noções para o Brasil exige certo cuidado; por isso evita-se relacionar o liberal e o conservador da pesquisa de Haidt (2007) com qualquer perfil ideológico e político no Brasil. Entretanto, com base nos resultados apresentados pelo pesquisador estadunidense, é possível entender porque: (a) algumas inclinações ideológicas e políticas podem defender motes como ‘bandido bom é bandido morto’ ainda que isso seja contra a Constituição ao mesmo tempo que não suportem o casamento entre pessoas do mesmo sexo – relação entre não se importa com dano físico e se importar com a manutenção dos costumes; ou, (b) como certas políticas públicas afirmativas que garantem a liberdade econômica e social de populações em situação de pobreza são combatidas por certos setores da sociedade enquanto renúncias fiscais e gastos públicos desnecessários passam sem grandes críticas – relação entre liberdade individual e justiça e também entre personalidade e impessoalidade; ou ainda, (c) como certos grupos defendem mais intervenção estatal na economia enquanto outros pedem que haja menos intervenção – relação entre mais ou menos liberdade econômica e relação entre mais ou menos influência nas questões que o agente julga serem pessoais.

Tendo por base as inclinações ideológicas na tomada de decisão, é possível afirmar que existem diversas ordens e desordens. O que é ordem para um é desordem para outro. Por exemplo, a disputa de ações estatais na agricultura. De um lado, pode-se identificar a ordem em ações de reforma agrária, crédito para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ações de garantias de direitos fundamentais, valorização do salário. De outro lado, a ordem pode estar no crédito para aquisição de maquinário, melhores condições de exportação e flexibilização das leis trabalhistas. Essa aparente contradição deve ser reduzida, constitucionalmente, à ambiguidade, de modo que não seja contraditória, ou distinta a ordem financeira e a ordem constitucional ética.

A tomada de decisão ideológica faz parte da construção teórica da Constituição, mas, para criar o texto constitucional, os modelos puros de ideologia são depurados pelo princípio da ambiguidade (SOUZA, 1956): que condiciona as estruturas sociais, políticas e econômicas à ordem jurídica. Assim, as ordens econômicas e financeiras oriundas do pensamento de diversas ideologias ficam submetidas ao que está previsto no texto constitucional: aplicação que busque o Estado ético realizador de direitos fundamentais.

Outros autores contemporâneos concordam que não há uma única ideologia na Constituição: Para Bercovici (2011), na mesma medida em que há defesa da livre iniciativa, há necessidade de respeitar o valor social do trabalho e é possível a intervenção estatal na economia, de modo direto ou indireto. Para Bandeira de Mello (2009), a Constituição é a antítese do neoliberalismo, pois é obrigatório articular a ordem econômica/financeira com a ordem social. Para Eros Grau (2010), a constituição admite o capitalismo (financeiro), mas esse não é o único sistema produtivo possível.

Observa-se, que não há na Constituição de 1988 uma ideologia determinante, mas dispositivos que são frutos de diversas ideologias e que devem ser harmonizados por meio de uma interpretação, a ideologia constitucionalmente adotada⁵, que busque a solução mais justa (ética, realizadora de direitos fundamentais) – há, então, amplitude de possibilidades nas ações dos agentes estatais e não apenas a ação financeira de suposição racional e neutra. Do embate ambíguo de ideologias presentes na Constituição de 1988 é possível afirmar que não há neutralidade na escolha de qual Estado implementar: o ético ou o financeiro.

A ideologia constitucional não tem compromisso fundamental com os tipos ou modelos puros de ideologia. A ideologia constitucionalmente adotada é o processo político jurídico de conversão de ideologias puras em uma ordem positivada, criando-se um único texto constitucional a ser aplicado. Assim, é o discurso financeiro que tem que passar pelo crivo político-jurídico-constitucional e não o contrário.

4. Entre o Estado ético e o financeiro: o Novo Regime Fiscal

Diante do embate entre o Estado ético e o financeiro é preciso investigar a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº. 95/2016, o Novo Regime Fiscal. É preciso fazer com que o discurso financeiro passe pelo crivo político-jurídico-constitucional (ético). E, caso o discurso financeiro não passe pelo crivo ético, deve ser desconsiderado. Em especial, é importante notar que a argumentação econômica utilizada para fundamentar a necessidade de um Novo Regime Fiscal não foi devidamente depurada pelo filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada; teoria estabelecida por Souza (2002). A ideologia é parte integrante do ser humano (LELIS e COSTA, 2016), mas a ideologia constitucional não pode ter nenhum compromisso com modelos puros de ideologia (SOUZA, 2002), muito menos compromissos irrestritos com a ortodoxia econômica. Desse modo, a norma constitucional original ou emendada não pode ser refém de uma única visão ideológica, como ocorreu nos procedimentos de proposição, de justificativa e de aprovação da Emenda Constitucional nº. 95/2016.

A Constituição deve manter a ordem em sua aplicação; segundo Souza, entretanto, a ordem é variável, pois o que para uma determinada corrente ideológica constitui-se ordem, para a corrente oposta estará se fazendo a desordem (SOUZA, 1956). Assim, em que pesem os argumentos econômicos e ideológicos dos propositores do Novo Regime Fiscal e os argumentos econômicos e ideológicos contrários ao Novo Regime Fiscal, não deveriam ser nem aqueles nem estes, os argumentos para justificar a emenda constitucional. Ressalta-se que ambos os argumentos – pró e contra ao Novo Regime Fiscal –, apesar de válidos no campo econômico, devem se submeter ao filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada, afinal trata-se de uma alteração no texto da Constituição.

O sentido lícito constitucional e o sentido lícito econômico só existem com a justaposição entre as duas ordens, a constitucional e a econômica. Assim, na mesma medida em que a ordem constitucional trata de argumentos liberais (como a livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência), também trata de argumentos sociais (função social da propriedade, redução da desigualdade, combate à pobreza), criando-se um modelo ideológico misto, orientado por uma linha de maior vantagem: interpretação constitucional correta para a circunstância apresentada (LELIS e COSTA, 2016). Seguindo esta corrente teórica, investiga-se se a Emenda Constitucional mantém a ideologia constitucionalmente adotada em busca da concretização da Constituição ou se apenas obedece aos preceitos de uma ideologia econômica pura: a do Estado financeiro.

A Emenda Constitucional nº. 95/2016 modifica a organização do Estado brasileiro. Trata-se de uma reforma do Estado ocultada do texto da Constituição. Élica Graziane Pinto, procuradora do Ministério Público (MP) de Contas de São Paulo, comparou o ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) ao Retrato de Dorian Gray, livro do escritor inglês Oscar Wilde, no qual

⁵Para aprofundar o conceito de ideologia constitucionalmente adotada recomenda-se a leitura de: Souza (2005); Clark, Côrrea e Nascimento (2013); e Lelis e Costa (2016).

o personagem principal, Dorian Gray, vende a alma ao diabo e passa a depositar na pintura de seu rosto toda a sua corrupção física e moral. Enquanto o retrato, longe dos olhos de todos, se deteriorava, Dorian Gray permanecia com a aparência jovial e bela (PINTO, 2016). A Emenda Constitucional nº. 95/2016 é o pacto com o diabo e o ADCT a pintura que absorve toda a deformação impossível de ser adicionada ao texto da Constituição. Forma-se no ADCT uma imagem horrenda e cínica da realidade brasileira, enquanto o texto constitucional continua, em aparência, perfeito aos olhos do pacto social de um Estado ético firmado em 1988.

Eis a argumentação ideológica motivadora do Novo Regime Fiscal: o Estado de Bem-Estar Social não cabe no orçamento público. Em nome dessa máxima, tida como verdadeira, o ADCT já abriga algumas normas de desvinculação de receitas (artigos 71, 72 e 76). No ADCT, o embate entre a receita e a despesa estatal inicia-se em 1994, com a Emenda de Revisão; prossegue com a Emenda Constitucional nº. 10 e tem a penúltima alteração com a Emenda Constitucional nº. 93 de 2016, que aumentou o patamar de flexibilização de 20% para 30% possibilitando que estados membros, Distrito Federal e municípios utilizem a desvinculação.

Esta constante manipulação do ADCT demonstra a incapacidade do Estado brasileiro para debater e implementar a reforma tributária, política e fiscal que viabilize a concretização da Constituição de 1988. As modificações transitórias têm ocorrido de modo constante. Escondem a incompetência de gestão no equilíbrio entre receitas e despesas e preenchem um dos elementos do Estado financeiro: constantes mudanças constitucionais para adequação dos fins estatais aos fins financeiros.

A Emenda Constitucional nº. 95/2016, até então, última norma de desvinculação de receitas incluída no ADCT, trata-se da corrupção da *res publica* (primeiro elemento do Estado financeiro) por meio do adiamento do Estado, por 20 anos, da sua obrigação de efetivar o texto constitucional. O Novo Regime Fiscal, ao alterar o ADCT, em nome do custeio de despesas financeiras, está sustando, por 20 anos, com a possibilidade de revisão em 10 anos, das obrigações constitucionais de execução de direitos fundamentais (artigos 1º e 5º da Constituição de 1988).

O Novo Regime Fiscal determina, sem qualquer proporcionalidade, a redução do tamanho do Estado na execução de direitos sociais em troca do pagamento de uma dívida financeira⁶. Entre as razões a ideia de confiança, conceito tão descolado da realidade que, mesmo com a aprovação do Novo Regime Fiscal e de uma série de medidas pró-mercado, ainda não foi capaz de promover investimentos no setor produtivo e ascensão à economia brasileira.

As alterações constitucionais trazidas com a Emenda Constitucional nº. 95/2016 se limitam a congelar os gastos públicos primários, sem qualquer consideração aos gastos ou despesas de outra natureza. Ficaram intocadas, nesse sentido, os gastos mais significativos dos orçamentos públicos, quais sejam, os que envolvem pagamentos dos juros da dívida pública. O Novo Regime Fiscal obriga o governo a deixar de investir em áreas como saúde, educação, previdência social, investimentos em infraestrutura para pagar juros da dívida, provocando, assim, a retomada do crescimento econômico (SOUZA NETO, 2017). Em 2015, também com vistas à volta da confiança, foi realizado um arrocho fiscal⁷, entretanto a confiança não reapareceu.

O Novo Regime Fiscal foi justificado por argumentos puramente econômicos, como de natureza transitória. É possível refutar a transitoriedade em que se quis fazer acreditar com fundamento em dois motivos (PINTO, 2016): (1) o mecanismo de desvincular receitas tem sido constantemente utilizado no ADCT, haja vista as alterações criadas pelas Emendas Constitucionais em 1994, 1996, 2016 e o arrocho fiscal proposto em 2015; (2) prazo de 20 anos não é transitório. Verificase na legislação nacional outras menções à transitoriedade onde há os seguintes prazos: (a) 180 dias na situação de emergência ou calamidade pública apta a justificar a hipótese de dispensa de licitação

⁶Curioso notar que o governo proponente do Novo Regime Fiscal desejava aparecer no mercado como cumpridor das regras do jogo. Entretanto, desrespeitou a maior regra democrática do Estado brasileiro: o respeito ao resultado eleitoral.

⁷O Arrocho Fiscal do qual se trata foi um conjunto de medidas proposto por Joaquim Levy, então Ministro da Fazenda. O arrocho consistia em duas medidas provisórias, a Medida Provisória nº. 664 e nº. 665 que dificultam o acesso ao seguro desemprego, ao abono salarial e ao seguro-defeso (destinado ao pescador artesanal) e alteram as regras de acesso à pensão por morte pagas pela Previdência Social. Segundo os cálculos do Ministério da Fazenda as medidas economizariam R\$18 bilhões aos cofres públicos.

(artigo 24, IV da Lei 8.666/1993); (b) 12 meses como referência temporal do conceito de dívida consolidada (artigo 29, I da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 98 da Lei 4.320/1964) e seu contraste com a noção de dívida fluante (artigo 92 da Lei n.º 4.320/1964); (c) dois anos de vigência para firmar a noção de despesa obrigatória de caráter continuado da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (d) dois anos de durabilidade para a distinção entre material permanente, na forma do artigo 15, §2º da Lei 4.320/1964.

Nota-se que nenhuma dessas menções legais ultrapassam dois anos (dois exercícios financeiros). Em nossa tradição orçamentária, aliás, o prazo máximo de previsão de despesas e receitas tem sido o de quatro anos, que é aquele fixado para os Planos Plurianuais (PPAs). Nunca se estabeleceu prazos maiores. O Novo Regime Fiscal estabelece prazo demasiadamente longo: 20 anos. Em 20 anos o engessamento dos direitos fundamentais não é transitório, é permanente para milhões de brasileiros. Em 20 anos toda uma geração de brasileiros vai ser afastada da concretização do texto constitucional. Para o povo, desprovido de direitos, o impacto do Novo Regime Fiscal não será transitório, mas permanente.

Quanto as despesas de pessoal, mesmo que já existam parâmetros de controle previstos no artigo 169 da Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Novo Regime Fiscal pretendeu inovar no artigo 109 do ADCT, proibindo a revisão dos valores e a sindicabilidade judicial (artigo 112, I do ADCT). Termos que vão de encontro ao artigo 5º, XXXV da própria Constituição que prevê a impossibilidade de lei excluir da apreciação do Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direito.

A imposição de um teto de custeio para saúde, educação e seguridade social faz que se torne temerária a concretização da Constituição quanto a estes direitos fundamentais (DUPRAT, 2016). A vinculação de receitas tem sido a maneira de se desempenhar, ainda que minimamente, a concretização constitucional. Estes direitos, típicos do Estado ético, são revestidos de características ignoradas pela Emenda Constitucional n.º 95/2016: (1) São direitos subjetivos indisponíveis, posto que é dever do Estado assegurá-los por meio de serviços e políticas públicas. Estes direitos estão amparados pelo artigo 5º, §1º da Constituição, não sendo oponível a eles a reserva do possível. A aplicação de receita nestes direitos, ao contrário do que estabelece o Novo Regime Fiscal, deve ser progressiva. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 45, decidiu que não se restringe direitos fundamentais por motivos de restrições orçamentárias de caráter duvidoso (e não há nada mais duvidoso que o cálculo econômico/matemático utilizado para justificar a Emenda Constitucional n.º 95/2016). Na decisão o STF afirmou: (1) a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada para que o Estado se exonere da obrigação do cumprimento de suas obrigações constitucionais; (2) estes direitos têm natureza processual, o que possibilita à população recorrer ao Poder Judiciário, caso o Estado não efetive o direito. (Imagina-se que, por conta da ausência de investimentos, em um futuro próximo, possa ocorrer um aumento da judicialização da saúde, da educação e direitos ligados à seguridade social); e (3) a violação destes direitos pode resultar em intervenção federal nos estados membros e nos municípios ou a intervenção estadual nos municípios.

O dever do Estado, no cumprimento da Constituição, é o de assegurar os direitos de educação, saúde e seguridade social na proporcionalidade entre as receitas e a despesa que os pisos constitucionais asseguram. Se, na prática, o piso era o rotineiro teto, com o Novo Regime Fiscal nenhum valor a mais do que o previsto pelo cálculo do artigo 109 do ADCT será destinado à concretização constitucional. Desse modo,

[...] o risco é de que sejam frustradas a prevenção, a promoção e a recuperação da saúde de mais de 200 milhões de brasileiros. Ou de que seja mitigado o dever de incluir os cerca de 2,7 milhões de crianças e adolescentes, de 4 a 17 anos, que ainda hoje se encontram fora da educação básica obrigatória. [...] Estamos em pleno processo pedagógico e civilizatório de educar e salvaguardar a saúde de nossos cidadãos, o que não pode ser obstado ou preterido por razões controvertidas de crise fiscal. Nada há de mais prioritário nos orçamentos públicos que tal desiderato constitucional, sob pena de frustração da própria razão de ser do Estado e do pacto social que ele encerra (COMPARATO et al., 2016, s.p.).

Tem-se, com a Emenda Constitucional nº. 95/2016, verdadeiro paradoxo: os propositores da medida afirmam que, mesmo com a imposição de corte nos gastos, o Estado vai poder gastar recursos com saúde e educação; ora, se é permitido gastar, por que estabelecer a regra que limita os gastos? Pergunta não respondida pelos arquitetos do Novo Regime Fiscal, pois a imposição de teto para direitos fundamentais, faz com que os direitos à saúde, educação e seguridade social sejam anulados do texto Constitucional. A redução dos recursos, comprovada economicamente, significará o embate entre os que podem pagar pelo serviço e os que não tem recursos suficientes para acessar serviços privados de saúde e educação. Em um panorama pessimista do Novo Regime Fiscal, os recursos serão escassos apenas para os pobres. Para o pagamento da dívida haverá recursos. Para direitos fundamentais não. Eis, novamente, a imposição do Estado financeiro sobre o Estado ético por meio do aumento do poder burocrata e da alienação do povo do processo econômico e social.

Não fosse bastante os cortes em direitos fundamentais, as sanções⁸ previstas na Emenda Constitucional nº. 95/2016 também podem inviabilizar a prestação dos serviços que garantem estes direitos. O Novo Regime Fiscal fere de morte a Constituição de 1988, sucateando o setor público.

A Emenda Constitucional nº. 95/2016 também viola a separação dos poderes, pois autoriza o Poder Executivo a impor limites de valores e de movimentação financeira a outros poderes e órgãos autônomos. Pelo mesmo motivo, o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal foi suspenso em decisão cautelar do STF na ADI nº. 2.238-5 MC/DF. O Novo Regime Fiscal coloca instituições independentes na condição de subalternas e vinculadas a um orçamento fixado pelo Poder Executivo. Nesse ponto, as alterações promovidas pelo Novo Regime Fiscal suprimem, alteram e restringem prerrogativas e garantias constitucionais. Com um orçamento fixo (orçamento impositivo) qual a função dos administradores públicos e políticos? O poder de decisão é deslocado da esfera pública para o mercado.

As modificações que a Emenda Constitucional nº. 95 incluiu no ADCT são tantas que escondem, na verdade, uma reforma do Estado: a corrupção da república. Para serem legítimas (do ponto de vista formal), deveriam ser incluídas no texto da Constituição, o que representaria a completa modificação do pacto social de 1988; a prioridade na promoção democrática dos direitos fundamentais substituída pela mitigação de direitos fundamentais protegidos pela condição de cláusulas pétreas – o que torna o Novo Regime Fiscal materialmente inconstitucional.

Pelo exposto, fica claro: a Emenda Constitucional nº.95/2016, imposta pelo Estado financeiro em nome de uma ideologia econômica pura não depurada pelo filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada, anula o arranjo sistêmico dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam do custeio dos direitos fundamentais, em especial, com o estabelecimento de um teto para a seguridade social, para a saúde e para a educação. O Novo Regime Fiscal ignora o aspecto social da Constituição e prioriza apenas o aspecto liberal, não obedece à linha de maior vantagem (SOUZA, 2002) deixando de concretizar a Constituição em nome da questionável eficiência do mercado.

A crise do Brasil é crise das renúncias de receitas, é resultado de um ciclo no qual os ricos não pagam tributos, emprestam dinheiro para o Estado concretizar seus deveres constitucionais e, em troca, recebem juros pelo empréstimo. A população tem a contrapartida de quitar a dívida para ter os direitos efetivados: engenhosa artimanha financeira que afasta o Estado ético de qualquer possibilidade de concretização.

⁸As sanções, entretanto, não se aplicam às empresas estatais não dependentes (Inciso, IV, §6º, Artigo 107 do ADCT), pessoas jurídicas de direito privado que operam transferências de recursos públicos para o setor financeiro privado. Na prática estes recursos são alienados por meio de debentures com deságio de até 60%, garantia real estatal e pagamento de juros de até 20%. No dito do Novo Regime Fiscal, este é um mecanismo de venda da dívida pública. No dizer é uma forma de remunerar o mercado privado com recursos públicos que não podem ser destinados à prestação de serviços públicos e concretização de direitos fundamentais.

⁹Art. 9º, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, a Emenda Constitucional nº 95/2016, a exemplo de todas que trataram de desvinculação de receitas e flexibilizaram o texto constitucional em nome de um não comprovado desequilíbrio das contas públicas, é inconstitucional. Não é possível que o ADCT suspenda a eficácia dos direitos fundamentais, previstos na Constituição. Não é possível que o ADCT determine que a Constituição não se concretize em nome de um sempre prometido e nunca alcançado, equilíbrio das receitas e despesas. Não é possível que o Estado financeiro afaste o Estado ético.

Pelos argumentos expostos, a reforma realizada pelo Novo Regime Fiscal não seria constitucionalmente possível. O que seria necessário, para solver a crise seria rever os privilégios que os donos do poder (FAORO, 2008), os donos do poder financeiro se auto concedem. As inclusões dos artigos no ADCT simbolizam a constante história brasileira de afastar, sempre que possível, o povo do exercício de direitos e manter no poder aqueles que conchavam com forças econômicas para a manutenção de um status quo de submissão (LELIS, 2015).

O Novo Regime Fiscal, fruto de drástica alteração no texto constitucional é o exemplo máximo do embate entre o Estado ético e o Estado financeiro, com a predominância deste sobre aquele. Trata-se do Estado burocrata, abertamente a-ético e a-jurídico, justificado apenas pela técnica que o define (SALGADO, 1998).

Assim, por desrespeitar o filtro hermenêutico constitucional (ideologia constitucionalmente adotada); por inviabilizar o Estado ético; por violar expressamente a separação de poderes (artigo 2º da Constituição); por violar expressamente direitos fundamentais à saúde e à educação e a possibilidade de apreciação judicial (artigo 5º da Constituição); e por modificar a forma de custeio da saúde e educação inviabilizando a prestação pública destes direitos (artigos 198 e 202 da Constituição) pode-se afirmar que o Novo Regime fiscal é inconstitucional.

5. Conclusão

O resultado do conflito entre o Estado ético e o Estado financeiro é a crise. Para a solução do cenário é preciso que a ética seja praticada pelo poder público, sem estar presa ao tempo presente e por questões antropocêntricas. Se a esfera do produzir invadiu o espaço do social, então a eticidade deve invadir a esfera do produzir, da qual ela se mantém afastada e deve fazê-lo na forma de política pública realizadora de direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, as políticas públicas de resultado eficiente não compreendem a eficiência do Estado financeirizado (custo/benefício), mas a eficiência administrativa. A aproximação ética, os valores e fins que a Constituição apresenta para a administração pública não se confundem com a eficiência de mercado, pois o Estado não deve ser regido pela lógica lucro/prejuízo. Em diversos momentos, a atuação estatal resultará necessariamente em prejuízo, pois o Estado deve atuar na economia para assistir hipossuficientes: deve se preocupar em ser o Estado ético.

É preciso no campo estrutural do Estado: (a) reforçar o cânone democrático com o respeito à res publica e às regras do jogo; (b) aumentar o poder popular e reduzir o poder burotecnocrata – a reforma administrativa dos anos 1990 colocou os serviços públicos nas mãos do mercado e o Novo Regime Fiscal colocou o orçamento público nas mãos do poder financeiro. Essa lógica financista deve ser revertida em uma lógica ética com a realização diuturna dos direitos fundamentais; e (c) tomar a constituição como um contrato de Ulisses. Ulisses, em Odisseia de Homero, para não cair no canto da sereia, ordenou a seus marujos que o atassem no mastro e colocassem cera nos ouvidos. O compromisso prévio de cumprir a constituição é maneira de entender que ela determina, antes da realização financeira, a execução de direitos fundamentais e sociais. Assim, para não se ser seduzido pelo poder financeiro é preciso que se respeite o pacto social e estatal firmado no texto constitucional, verdadeira constituição dirigente de um Estado Democrático de Direito ético, que exige a justaposição de ordens e a necessidade de submeter as ações ideológicas ao crivo constitucional.

Referências

- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BERCOVICI, G. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, vol. XLIX, p. 57-77, 2006.
- CLARK, G.; CÔRREA, L.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**: Número especial em memória do professor Washington Peluso, p. 265-300, 2013. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2013vWAp265
- COMPARATO, F.; TORRES, H. T.; PINTO, E. G.; SARLET, I. W. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. In: **Consultor Jurídico**. 27 de julho de 2016. Disponível em: <https://goo.gl/TJ6Agm>. Acesso em: 28 de julho de 2016.
- DUPRAT, D. (et al). Inconstitucionalidade do congelamento dos pisos da saúde e da educação na PEC 241/2016: Responsabilidade fiscal deve visar o custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. **Nota técnica**, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/dB5QX9>.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.
- GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GREENE, J. **The cognitive neuroscience of moral judgment**. GAZZINGA, MS. **The Cognitive Neuroscience**. 4 ed. Cambridge: MIT Press, 2009.
- HAIDT, J. The new synthesis in moral psychology. **Science**, v. 316, n. 5827, p. 998-1002, 2007. DOI: 10.1126/science.1137651
- HEGEL, F. G. W. **Fenomenologia do espírito**. Tradução de Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 1992.
- LELIS, D. A. S. Interesse, razão e afeto: a história do povo e do aparelho do estado pelas linguagens da democracia. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 31, n. 12, p. 131-152, 2015.
- LELIS, D. A. S. O rinoceronte de Dürer. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 4, n. 1, p. 38-67, 2017. DOI: 10.21910/rbsd.v4n1.2017.115
- LELIS, D. A. S.; COSTA, L. V. Julgamento moral, economia e políticas públicas. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, n. 114, p. 119-144, 2016. DOI: 10.20499/2236-3645.RJP2016v18e114-1264
- LEVINAS, E. **Totalidade e Infinito**. Tradução de José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições 70, 1980.
- NADO, J.; KELLY, D.; STICH, S. Moral Judgment. In: SYMONS, J.; CALVO, P. (ed.) **Routledge Companion to the Philosophy of Psychology**. Oxfordshire: Routledge, 2006.
- PINTO, E. G. ADCT é o retrato de Dorian Gray da Constituição de 1988. **Consultor Jurídico**, 27 de setembro de 2016. Disponível em: <https://goo.gl/a4LFdp>. Acesso em: 25 de outubro de 2016.
- SALGADO, J. C. O Estado ético e o Estado poético. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, v. 27, n. 2, 1998.
- SOUZA NETO, C. P. **PEC do Novo Regime Fiscal: constitucionalização da austeridade e subcidadania**. Disponível em: <https://goo.gl/55KqVr>. Acesso em 20 de junho de 2017.
- SOUZA, W. P. A. O princípio da ambiguidade na configuração da ordem econômica. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 8, p. 57-95, 1956.
- SOUZA, W. P. A. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOUZA, W. P. A. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6 ed., São Paulo: LTr, 2005.

O que faz a economia funcionar?^a*What makes the economy functional?*Ladislau Dowbor^b

RESUMO

Tanto os avanços da sociedade nos anos 2003 a 2013, período que o Banco Mundial qualificou de *Golden Decade* da nossa economia, como o desastre que se seguiu, intrigam pelo contraste. A leitura dos promotores do golpe, de que as políticas sociais e econômicas de inclusão geraram a crise, constitui um engodo ideológico, narrativa da boa dona de casa que deve gastar apenas o que tem, e que foi martelada incessantemente na mídia dominante. Aqui se trata de mostrar os mecanismos. E não são misteriosos. O presente artigo mostra como funciona o ciclo virtuoso em que a demanda de massa dinamiza a atividade empresarial e o emprego, sendo que ambos geram receitas para o Estado, equilibrando o processo. E mostra como juros exorbitantes endividaram as famílias, as empresas e o Estado, desequilibrando o conjunto. Finalmente, veremos a deformação do sistema tributário e da fiscalidade em geral, que explica como o marasmo se perpetua. Numa economia em que fazer aplicações financeiras rende mais do que o investimento em bens e serviços, o resultado é justamente o capital improdutivo e o travamento do conjunto.

Palavras-Chave: Ciclo econômico, Financeirização, Juros, Política fiscal.

JEL: G3.

ABSTRACT

Brazil presented impressive progress during the 2003/2013 years, which the World Bank called the Brazilian Golden Decade. The brutal recession that hit Brazil since 2014 has left many analysts perplexed by the contrast. The promoters of the Coup created a powerful narrative according to which including the poor over-extended the budget and created the drama. A popular fable was created, that government should behave like the good house-wife, who spends only what she has. The mainstream media hammered this long enough for it to become widespread. In fact, mass consumption fuels business activity, which stimulates employment, and the corresponding taxes cover public expenditure. Inclusion works. The reverse mechanism consisted in abrupt financialization of the economy, with scandalous interest rates (485% on credit card, for example), which drastically reduced demand, in turn reducing business activity, and generating a public deficit, reversing the whole process of accumulation. Finally, we will see how the tax system contributes to the overall deformation. In an economy where it pays much more to invest in finance than in the production of goods and services, the result in unproductive capital and recession.

Keywords: Economic cycle, Financialization, Interest rates, Fiscal policy.

^aO presente artigo faz parte de um conjunto de pesquisas sobre os impactos do sistema financeiro sobre as dinâmicas econômicas, publicadas em parte em diversos órgãos e em particular disponíveis no *site* dowbor.org em regime *Creative Commons*. Dados foram atualizados em dezembro de 2017.

^bProfessor Titular de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: ladislau@dowbor.org.

1. Introdução

Foi e continua sendo chocante para muitos a abrupta recessão que travou o desenvolvimento equilibrado que o país conseguiu durante o que o Banco Mundial, na sua análise do Brasil, qualificou de *Golden Decade*, a década dourada do país, nos anos 2003 a 2013. Os avanços nesse período foram impressionantes, e amplamente estudados e divulgados, em particular no recente estudo de Campello e Gentili (2017). Dezenas de milhões de pessoas saíram da pobreza, foi duplicada a população universitária, o desemprego baixou para 4,3% da população ativa, e isto sustentado durante um período suficientemente longo para se constituir em caminho, não ilusão. As contas durante todo esse período foram equilibradas, conforme mostram os dados do Banco Central, coisa que inclusive veremos mais abaixo.

O sucesso não se deve a alguma inovação milagrosa. Em economia, em que pesem amplos debates conforme os interesses, sabe-se bem o que funciona para o desenvolvimento, para o progresso social e econômico. Na grande crise mundial de 1929, o Presidente Roosevelt, a partir de 1933, criou uma política integrada de dinamização econômica e social que ficou conhecida como *New Deal*, o novo pacto social. As grandes fortunas improdutivas foram taxadas com alíquotas que chegaram a 90%, e invertendo as preocupações com a inflação, o governo abriu a caixa de dinheiro para lançar, em todo o território americano, inúmeros programas de distribuição de renda e de investimentos públicos. Não houve um município que não tivesse tido acesso a financiamentos para construir ou reformar escolas e outras infraestruturas.

O livro clássico *Roosevelt e Hopkins* (SHERWOOD, 1998) descreve em detalhe o conjunto dessas políticas econômicas e sociais. O que nos interessa aqui é que quando o país entrou em crise, em vez de apertar ainda mais o cinto da população, o governo gerou um amplo fluxo de renda e atividades econômicas que ampliaram a capacidade de consumo da população. A ampliação do consumo se transformou naturalmente em demanda ampliada de bens junto às empresas, que viram os seus estoques acumulados pela crise minguar, levando à retomada da produção. O fluxo produtivo reencontrado gerou, por sua vez, a retomada do emprego, o que ampliou ainda mais o consumo, levando ao que convencionou de chamar de círculo virtuoso, um avanço estimulando o outro.

O que aconteceu em termos de contas públicas nos interessa em particular, pois o fluxo de recursos distribuídos para a base da população não gerou inflação: as empresas estavam abarrotadas de estoques não vendidos, e apenas se restabeleceu gradualmente o equilíbrio entre a oferta e o consumo, ao aumentar este último. Por outro lado, não se gerou ruptura em termos de orçamento, pois o aumento do consumo da base popular gerou receitas através dos impostos sobre o consumo, enquanto os impostos sobre as empresas que voltaram a produzir geraram impostos sobre a produção. O aumento conjugado de receitas permitiu equilibrar as contas públicas, e ir ampliando o programa. É o desenvolvimento inclusivo, baseado na satisfação das necessidades das famílias.

O processo não foi fácil, e a mídia americana denunciava diariamente o que chamava de “os varredores de folhas do presidente Roosevelt”, e em 1938 inclusive a direita e os grandes grupos corporativos tentaram um golpe de estado militar, que não teve sucesso pela denúncia de um coronel chamado a participar. O que é bom para o país não é necessariamente satisfatório para todos. Mas o fato é que o mecanismo básico do *New Deal* é o que funciona em economia. Aliás, é o que funciona em qualquer economia.

É muito interessante acompanhar o outro grande experimento em inovação de política social e econômica que foi a reconstrução da Europa no pós-guerra. Com infraestruturas destruídas e a produção em frangalhos, e os cofres públicos vazios apesar da ajuda no quadro do Plano Marshall, não se buscou austeridade, e sim um processo equilibrado de aumento da produtividade pelos investimentos com crédito barato, e de aumento correspondente de salários à medida que a capacidade produtiva ia sendo recuperada. Paralelamente, o setor público assegurou o acesso universal gratuito à educação, saúde, cultura e semelhantes, o conjunto das chamadas políticas sociais. Com salário para dinamizar o consumo nas lojas, e acesso gratuito às políticas sociais, o processo ficou equilibrado para as famílias, e inclusive em termos das contas públicas pela manutenção de uma carga tributária elevada. O que nos Estados Unidos se chamou de *New Deal*, na Europa se chamaria de *Welfare State*, Estado de bem-estar. E funcionou bem até os anos 1980, quando os sistemas financeiros passaram a

ditar as regras.

É importante notar que poder assegurar as políticas sociais públicas, gratuitas e universais pôde ser realizado sem gerar déficit significativo, pelo forte aumento de produtividade dos recursos geridos pelo Estado. Os impostos foram e são elevados na Europa, mas o que a população paga em impostos a mesma economiza ao não gastar com as políticas sociais, o consumo coletivo. De certa forma, é uma distribuição *in natura*, um salário indireto. Para dar um exemplo, os salários no Canadá podem ser inferiores aos dos Estados Unidos, mas o canadense tem acesso aos bens universais gratuitos de consumo coletivo, o que mais que compensa. A diferença é que a saúde privatizada dos Estados Unidos, baseada na dimensão curativa e no pagamento do médico “*out of pocket*”, como chamam, com o dinheiro do bolso, é incomparavelmente menos eficiente do que o sistema público universal do Canadá, baseado em amplo sistema preventivo. O resultado é que o Canadá gasta anualmente cerca de \$3.400 dólares por pessoa em saúde, enquanto o americano gasta cerca de \$7.400 dólares para um nível de saúde muito inferior (OMS, 2017). As economias proporcionadas pelo sistema público de políticas sociais permitem assegurar os serviços sem quebrar a capacidade de compra da população e sem gerar déficit público. Políticas sociais públicas e universais são simplesmente mais produtivas, e a produtividade maior compensa o que o Estado investiu. Curiosamente, este investimento na população e nas famílias, no Brasil é chamado de ‘gasto’.

Esta nota inicial sobre literalmente ‘o que funciona’ ajuda a entender como, por exemplo, a Coreia do Sul conseguiu em poucas décadas generalizar a prosperidade com uma política muito forte de redução das desigualdades. Aqui não houve nada do tipo ‘aumentar o bolo para depois distribuir’. É a distribuição que gera demanda, e se há paralelamente um sistema simples e barato de acesso ao crédito e ao apoio tecnológico, empresas surgirão rapidamente para lucrar com o mercado em expansão. E tanto o imposto sobre o consumo como sobre a produção permitirão equilibrar as contas do Estado. O essencial é entender que não é privando a população do mínimo, reduzindo a sua capacidade de consumo para favorecer os ricos, esperando que invistam, que se encontra o caminho. Inclusive porque se não há mercado, os produtores não irão investir. Aplicarão os recursos em produtos financeiros, que obviamente rendem, mas não produzem.

Se o caminho já era claro para muitos países, e os resultados aí estão para ser constatados, hoje o caminho é mais claro ainda, por uma razão bastante simples: nas últimas décadas, realizar aplicações financeiras tornou-se mais rentável, para os bancos e os rentistas, do que investir na produção. Dois dados bastam: a rentabilidade das aplicações financeiras no mundo é da ordem de 7% ao ano, enquanto a evolução da nossa capacidade de produzir bens e serviços, medida pelo PIB mundial, é da ordem de 2 a 2,5% ao ano (DOWBOR, 2017). Ou seja, rende mais comprar papéis que rendem, do que investir. E o dinheiro – não o nosso dinheiro popular que serve para comprar o necessário esperando poder fechar o mês – mas o DINHEIRO, a grande riqueza, não busca investir na produção que rende pouco, e se orienta para as mais variadas aplicações que os bancos gostam de chamar de produtos financeiros, apesar de constituírem nenhum produto: são apenas sinais no computador.

Hoje, enriquecer os ricos não gera produção, empregos e receita para o Estado, e sim aplicações financeiras, endividamento da população, das empresas e do setor público. Quando as fortunas se tornam imensas, os gestores e proprietários recorrem à evasão fiscal e, inclusive, aos paraísos fiscais. Em geral, são suficientemente poderosos para fazê-lo impunemente.

Tem-se de voltar ao que funciona: colocar no centro das nossas políticas o bem-estar das famílias, tanto em termos de salários decentes como de políticas sociais dignas. Essa política de bom senso foi aplicada durante a ‘década dourada’, mas foi brutalmente interrompida. Como foi inventada uma farsa explicativa baseada no conto da boa dona de casa que gasta o que tem, tem-se de contar a história como realmente aconteceu. Não é preciso alta matemática para entender, apenas bom senso, e levando em conta o que viu-se acima, que o que funciona é o que assegura o resultado final, o bem-estar das famílias.

Não cabe aqui o elenco dos avanços que se conhece o país antes do ‘golpe’. Apenas para lembrança, o relatório Faces da desigualdade no Brasil aponta que “entre 2002 e 2015 foram 12 milhões de famílias negras cujos pais e mães passaram a ter Ensino Fundamental completo, 22 milhões de lares a ter acesso a água de qualidade, 24 milhões de domicílios a possuir geladeira. Não tinham e passaram a ter.” (CAMPELLO e GENTILI, 2017, p. 13). O Brasil tem cerca de 3,1 pessoas

por domicílio: estamos falando de um gigantesco avanço na base da nação.

A economia funciona movida por quatro motores: as exportações, a demanda das famílias, as iniciativas empresariais e as políticas públicas. No caso brasileiro, a partir de 2014, estes quatro motores ficaram travados, e o sistema financeiro desempenhou um papel essencial neste travamento. Entender este processo nos permite entender as principais engrenagens da própria economia.

2. O comércio externo

No Brasil, as exportações não constituem nem de longe o principal motor. Os cerca de 200 bilhões de dólares de exportações, equivalentes a cerca 600 bilhões de reais, representam pouco mais de 10% do PIB. É significativo, em particular porque permite importar bens e serviços importantes para a economia, mas nada decisivo. Não somos de modo algum uma economia como alguns países asiáticos onde o motor do comércio externo é essencial. Com uma população de 207 milhões habitantes, e um PIB de 6,3 trilhões de reais, a economia brasileira é, antes de tudo, uma economia vinculada ao mercado interno. Se as dinâmicas internas não funcionam, o setor externo pouco poderá resolver (IBGE, 2010).

Ainda assim, é suficientemente importante para contribuir ao travamento. Os preços das *commodities* (*Commodity Price Index*), por exemplo, caíram 21,14% nos 12 meses de abril 2015 a abril 2016, e as nossas exportações dependem muito destes produtos. Aqui, não há muito o que fazer, pois se trata da evolução do mercado mundial. Inclusive, as atividades para a exportação continuam firmes em termos de produção e volume, mas rendendo hoje muito menos. A monocultura de exportação, igual da mineração em grande escala, gera poucos empregos, e tem, portanto, um efeito limitado de dinamização pela demanda. Não é daí que virá a salvação da lavoura.

Ainda que se trate de bens físicos como minério de ferro ou soja, o fato é que no plano internacional as variações são diretamente ligadas às atividades financeiras modernas. Não há razões significativas em termos de volumes de produção e de consumo mundial que justifiquem as enormes variações de preços de *commodities* no mercado internacional. Os volumes de produção e consumo de petróleo, por exemplo, situam-se em torno de 95-100 milhões barris por dia, com muitas poucas alterações. Mas as movimentações diárias de trocas especulativas sobre o petróleo ultrapassam 3 bilhões de barris, cerca de 30 vezes mais. São estas movimentações especulativas que permitem entender que com um fluxo estável do produto real que é petróleo possa oscilar tanto em poucos meses (DOWBOR, 2017).

O que movimenta os preços nesse caso não é a economia chinesa, ou uma decisão da Arábia Saudita, ou, ainda, a entrada do Irã de volta ao mercado, mas sim a expectativa de ganhos especulativos dos *traders*, hoje 16 grupos que controlam o comércio mundial de *commodities*. Estes grupos, concentrados em Genebra, alimentam o chamado mercado de derivativos, que hoje é da ordem de 500 trilhões de dólares, para um PIB mundial de 80 trilhões. Nesse sistema estão todos os grandes grupos financeiros mundiais, gerando imensa instabilidade tanto para os países produtores como para os países consumidores (DOWBOR, 2017).

O essencial para o raciocínio pretendido aqui é que as soluções no curto e no médio prazo, para a economia brasileira, concentram-se no mercado interno, no consumo das famílias, nas atividades empresariais e nos investimentos públicos em infraestruturas e políticas sociais. Com a instabilidade internacional gerada por um caos financeiro que não consegue definir instrumentos de regulação, as soluções para o Brasil aparecem essencialmente nas dinâmicas internas, inclusive compensando com a expansão do mercado interno a fragilidade das perspectivas internacionais. Não se trata de subestimar o impacto das nossas perdas nas exportações como fator de travamento da economia, mas sim entender que de longe a dinâmica principal está nas atividades voltadas para a demanda interna. Uma melhora nos preços das nossas exportações ajuda, mas é sobremesa: o eixo central está aqui dentro do país.

3. A demanda interna

Incomparavelmente mais importante é a demanda das famílias, que constitui o principal motor da economia. Trata-se também de uma dinâmica que estimula atividades fins, o arroz e o feijão na mesa. Quando a demanda interna murcha, as empresas não têm interesse em produzir. E quando a demanda está forte, haverá quem invista para responder e lucrar, dinamizando a economia.

Os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma elevaram fortemente a base popular de consumo, através do conjunto de programas de distribuição de renda, elevação do salário mínimo, inclusão produtiva e outras medidas que permitiram tirar da pobreza dezenas de milhões de pessoas, gerando uma dinâmica de forte crescimento, o que por sua vez permitiu financiar as próprias políticas sociais. É o círculo virtuoso, em que um progresso alimenta outro. A partir de 2013, no entanto, o processo entrou em crise. A realidade é que os bancos e outros intermediários financeiros demoraram pouco para aprender a drenar o aumento da capacidade de compra do andar de baixo da economia, esterilizando em grande parte o processo redistributivo e a dinâmica de crescimento.

Trata-se nada menos do que da esterilização dos recursos do país através do sistema de intermediação financeira, que drena em volumes impressionantes recursos que deveriam servir ao fomento produtivo e ao desenvolvimento econômico. Os números são bastante claros, e conhecidos, e basta juntá-los para entender o impacto.

Começemos pelas taxas de juros ao tomador final, pessoa física, praticadas no comércio, os chamados crediários. A Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (ANEFAC) traz os dados de outubro de 2017. A Tabela 1 ilustra os resultados.

Tabela 1: Taxas de juros do crediário por setor (outubro de 2017)

Setores	Setembro / 2017		Outubro / 2017		Variação %	Variação p.p. ao mês
	Taxa (mês)	Taxa (ano)	Taxa (mês)	Taxa (ano)		
Gdes. redes	2,91%	41,09%	2,87%	40,43%	-1,37%	-0,04
Med. redes	5,89%	98,73%	5,84%	97,61%	-0,85%	-0,05
Peq. redes	6,82%	120,71%	6,77%	119,48%	-0,73%	-0,05
Emp. turismo	4,81%	75,72%	4,76%	74,72%	-1,04%	-0,05
Art. do lar	7,36%	134,48%	7,30%	132,91%	-0,82%	-0,06
Elet. eletron.	5,54%	90,99%	5,49%	89,90%	-0,90%	-0,05
Importados	6,19%	105,59%	6,14%	104,43%	-0,81%	-0,05
Veículos	2,09%	28,17%	2,07%	27,87%	-0,96%	-0,02
Art. ginástica	7,84%	147,38%	7,78%	145,73%	-0,77%	-0,06
Informática	5,31%	86,05%	5,25%	84,78%	-1,13%	-0,06
Celulares	5,01%	79,79%	4,94%	78,36%	-1,40%	-0,07
Decoração	7,51%	138,44%	7,45%	136,85%	-0,80%	-0,06
Média geral	5,61%	92,51%	5,56%	91,42%	-0,89%	-0,05

Fonte: ANEFAC (2017).

Antes de tudo, uma nota metodológica: os juros são quase sempre apresentados, no Brasil, como taxa mês, como na primeira coluna de dados da Tabela 1. É tecnicamente certo, mas comercialmente e eticamente errado. É uma forma de confundir os tomadores de crédito, pois ninguém consegue calcular mentalmente juros compostos. O que é usado mundialmente é o juro anual que resulta. O Banco Itaú, por exemplo, apresenta no seu site as taxas de juros apenas no formato mensal, pois ao ano apareceriam como são, extorsivos. O procedimento é simplesmente vergonhoso, um abuso de poder econômico.

A média de juros praticadas nos crediários, de 91,42%, significa simplesmente que este tipo de comércio, em vez de prestar decentemente serviços comerciais, se transformou essencialmente num banco. Aproveita o fato das pessoas não entenderem de cálculo financeiro, e de disponibilizarem de

pouco dinheiro à vista, para as extorquir. Aqui, o vendedor de ‘Artigos do Lar’, ao cobrar juros de 132,91% sobre os produtos, trava a demanda, pois esta ficará represada por 12 ou 24 meses enquanto se paga as prestações, e trava o produtor, que recebe muito pouco pelo produto. É o que tem-se qualificado de economia do pedágio. Para se dar conta do assalto a partir de 2014, já com banqueiros no poder, em junho de 2014 a média de juros nos crediários era de 72,33%, e para ‘Artigos do Lar’ eram de 104,89%. Já era extorsão, mas virou assalto.

Ironicamente, as lojas dizem que ‘facilitam’. No conjunto do processo, a metade da capacidade de compra do consumidor fica com o intermediário, que não produz nada. E como o produtor recebe pouco, a sua capacidade de investimento estanca. Como o grande comércio mantém basicamente o mesmo nível de juros nos crediários, as pessoas passam a achar que é assim mesmo, ‘normal’. E a mídia não informa. Para efeitos de comparação, uma grande rede semelhante de eletrodomésticos na Europa, Midia@markt, trabalha com juros de 13,3% (equivalentes a 1,05% ao mês) e tem belos lucros. Permite que as pessoas comprem, mas não trava o desenvolvimento (DOWBOR, 2017).

Os consumidores não se limitam a comprar pelo crediário. Usam também cartão de crédito e outras modalidades de mecanismos financeiros pouco compreendidas pela imensa maioria dos consumidores (Tabela 2).

Tabela 2: Taxa de juros brasileiras para pessoa física

Linha de crédito	Setembro / 2017		Outubro / 2017		Variação %	Variação p.p.
	Taxa (mês)	Taxa (ano)	Taxa (mês)	Taxa (ano)		
Juros comércio	5,61%	92,51%	5,56%	91,42%	-0,89%	-0,05
Cartão de crédito	12,89%	328,42%	12,84%	326,14%	-0,39%	-0,05
Cheque especial	12,33%	303,60%	12,18%	297,18%	-1,22%	-0,15
CDC - bancos - financ. de automóveis	2,09%	28,17%	2,07%	27,87%	-0,96%	-0,02
Empréstimo pessoal - bancos	4,22%	64,22%	4,28%	65,35%	1,42%	0,06
Empréstimo pessoal - financeiras	7,60%	140,85%	7,70%	143,55%	1,32%	0,10
Média geral	7,46%	137,12%	7,44%	136,59%	-0,27%	-0,02

Fonte: ANEFAC (2017).

Tomando os dados de outubro de 2017, constata-se que os intermediários financeiros cobram 326,14% no cartão de crédito, 297,18% no cheque especial, 27,87% na compra de automóveis. Os empréstimos pessoais custam, na média, 65,35% nos bancos e 143,55% nas financeiras. Está-se deixando aqui de lado a agiotagem de rua, que, aliás, hoje já não se diferencia tanto dos bancos, que praticam simplesmente a agiotagem legal.

O argumento fica claro ao comparar-se as taxas de juros brasileiras com as taxas anuais praticadas na Europa. As taxas efetivamente praticadas se situam essencialmente entre 1,5% e 3,5% ao ano, e a única linha um pouco fora da curva é a que concerne o cheque especial (*overdraft*) e rotativo (*revolving loans*), que atingem cerca de 6,5% ao ano. E os bancos europeus são lucrativos. A agiotagem atingida no país é simplesmente escandalosa, e o seu enfrentamento uma prioridade absoluta para qualquer tentativa de colocar a economia brasileira nos trilhos. Não à toa, desde 2014, debate-se na recessão sem que apareça no horizonte mais do que a perspectiva de estabilização no fundo do poço. E a apresentação de juros ao mês tem como único objetivo confundir as pessoas, pois faz os juros nacionais parecerem semelhantes com os internacionais, que são anuais. (DOWBOR, 2017).

É importante lembrar que mesmo sem entrar no crédito do cartão, tipicamente uma loja tem de pagar cerca de 5% do valor das compras à vista ao banco, além do aluguel da máquina. Estes 5% podem ser menos para grandes lojas com capacidade de negociação com o sistema financeiro, mas de

toda forma trata-se de um gigantesco imposto privado sobre o consumo, reduzindo drasticamente a capacidade de compra do consumidor, pois o comércio incorpora o custo no preço. No Canadá, por exemplo, em vez de cobrar uma porcentagem sobre o valor da compra, o banco desconta um fixo de cerca de 6 centavos de dólar por operação, pois o custo é o mesmo para um pagamento grande ou pequeno.

A Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS) considera que essa carteira ‘está sendo responsável por fomentar o crédito ao consumidor no país’. É uma forma positiva de apresentar o problema, mas fomenta-se o crédito, e não necessariamente o consumo. No caso da frequente entrada no crédito rotativo, as pessoas pagarão três ou quatro vezes o valor do produto. Miguel de Oliveira, diretor da Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (ANEFAC), resume bem a situação: “A pessoa que não consegue pagar a fatura e precisa parcelar, ou entrar no rotativo, na verdade está financiando a dívida do cartão de crédito com outro tipo de crédito. O problema é que essa dívida não tem fim. As pessoas acabam não se dando conta dos juros que terão que pagar” (DCI, B1, 20/08/2014).

Como as pessoas têm dificuldades em imaginar que o sistema tenha sido tão grosseiramente deformado, apresenta-se na Tabela 3 a tabela de juros cobrados pelo Banco Santander. O ‘Custo Efetivo Total’ do crédito rotativo no Santander, por exemplo, informado em tabela enviada aos clientes, é de 633,21%.

Tabela 3: Juros cobrados pelo Banco Santander, para o ano de 2017

Operação de crédito	Taxa de juros ao mês (%)	Taxa de juros ao ano (%)	IOF Adicional (%)	IOF (%)	Seguro Prestamista (%) (se contratado)	Tarifa (R\$)	Custo Efetivo Total ao ano (%)
Crédito Rotativo	16,99	557,33	0,38	0,1230			633,21
Compras Parceladas c/ juros	1,90	25,34	0,38	0,1230			30,07
Saque à Vista	19,99	790,71	0,38	0,1230		15,00	997,96
Parcelamento da Fatura	9,29	190,37	0,38	0,1230	3,50		324,80
SuperCrédito							
Total Parcelado	6,50	112,90	0,38	0,1230	4,50		171,85

Para os parcelamentos (Parcelamento da Fatura e Total Parcelado) o cálculo é realizado com base no plano com menor quantidade de parcelas e no valor do limite total disponível para a respectiva operação, informados na fatura; Para o Saque à Vista, se disponível, o cálculo é realizado com base no valor do limite total disponível, informado na fatura; Para Crédito Rotativo (Pagamento Parcial) o cálculo é realizado com base na diferença do valor total da fatura e o valor do Pagamento Mínimo, informados na fatura

Fonte: Mailing do Banco Santander para clientes, Brasil, 2016.

Depois de 2014, já com banqueiros no poder efetivo da área econômica, o processo se agrava radicalmente. Por exemplo, no produto ‘Santander Master’, o crédito custou ao cliente 481,96% em fevereiro de 2016. Em dezembro de 2014 este produto custava 372,62%. (*Extrato Inteligente*, publicação do Santander enviada aos clientes). Naturalmente, não espanta a cifra de 58,3 milhões de adultos no Brasil entrarem em 2017 com o nome sujo, segundo o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC, 2017). O dado revela que 39% da população brasileira adulta está registrada em listas de inadimplentes, enfrentando dificuldades para realizar compras a prazo, fazer empréstimos, financiamentos ou contrair crédito.

E com liberdade total dos bancos, conforme ressalta o relatório da ANEFAC (2017): Destacamos que as taxas de juros são livres e as mesmas são estipuladas pela própria instituição financeira, não existindo assim qualquer controle de preços ou tetos pelos valores cobrados. Lembre-se que o artigo 192º da Constituição que regulamentava o sistema financeiro nacional e estipulava um limite de 12% mais inflação para as taxas de juros foi revogado em 1999 (ZANETI, 2017).

Obviamente, com estas taxas de juros, as pessoas, ao fazer uma compra a crédito, gastam mais com os juros do que com o próprio valor do produto adquirido. As famílias não só se endividam muito como se endividam muito comprando pouco. A conta é evidente: em termos práticos, pagam quase o dobro, às vezes mais. Dito de outra forma, compram a metade do que o dinheiro delas poderia comprar, se fosse à vista. Isto que a compra à vista já inclui os lucros de intermediação comercial. De acordo com os dados do Banco Central, em março de 2005 a dívida das famílias equivalia a 19,3% da renda familiar. Em março de 2015, a dívida acumulada representava 46,5% da renda. Este grau de endividamento, em termos de estoque da dívida, é inferior ao de muitas economias desenvolvidas. Mas nelas se pagam juros da ordem de 2% a 5% ao ano. Com os juros aqui praticados, as famílias deixaram evidentemente de poder expandir o seu consumo, e a sua capacidade de compra foi apropriada pelos intermediários financeiros. A demanda foi travada pelos altos juros para pessoa física, e isso trava a economia no seu conjunto (BCB/DEPEC, 2015).

Não é o imposto que é o vilão, ainda que o peso dominante dos impostos indiretos só piore a situação: é o desvio da capacidade de compra para o pagamento de juros. As famílias estavam gastando muito mais, resultado do nível elevado de emprego e da elevação do poder aquisitivo da base da sociedade, mas os juros foram sendo progressivamente aumentados e esterilizaram a capacidade de dinamização da economia pela demanda que estes gastos poderiam representar. O principal vetor de dinamização da economia se viu travado.

Gerou-se uma economia de atravessadores financeiros. Prejudicam-se as famílias que precisam dos bens e serviços, e indiretamente as empresas efetivamente produtoras que têm os seus estoques parados. Perde-se boa parte do impacto de dinamização econômica das políticas redistributivas. O crédito consignado ajuda, mas atinge apenas 23,5% do crédito para consumo (DCI, 2014), e também se situa na faixa de 25 a 30% de juros, o que aparece como baixo apenas pelo nível exorbitante que atingem as outras formas de crédito.

Alguns exemplos ajudam a entender a dinâmica. O crediário cobra, por exemplo, 141,12% para 'artigos do lar' comprados a prazo (ver Tabela 1). Quem se enforca com este nível de juros e recorre ao cheque especial (mais de 300%) apenas se afunda na dívida acumulada, e se entra no rotativo do cartão, da ordem de 450%, acaba de amarrar o nó no pescoço. Note-se que os juros sobre o cheque especial e o rotativo no cartão não ultrapassam 20% ao ano nos países desenvolvidos. Tem-se, neste caso, grande parte da capacidade de compra dos novos consumidores drenada para intermediários financeiros, esterilizando a dinamização da economia pelo lado da demanda.

No caso da pessoa buscar o crédito no banco, o juro para pessoa física, em que pese o crédito consignado, que na faixa de 25 a 30% ainda é escorchanto, mas utilizado em menos de um quarto dos créditos, é da ordem de 71,15% segundo a ANEFAC (2017). Na França os custos correspondentes se situam na faixa de 3,5% ao ano.

Como viu-se, as pessoas que, mais conscientes ou dispo de mais recursos, e compram à vista no cartão, ignoram em geral que na modalidade 'crédito' de uma compra de 100 reais, 5% do que pagam vão para os bancos, e na modalidade 'débito' cerca de 2,5%. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) era de 0,38% e provocou uma avalanche de críticas. Na compra à vista, pagando com cartão na modalidade 'crédito', o banco desconta 5 reais sobre uma compra de 100 reais, quando o custo da operação (gestão dos cartões) mal chega a 10 centavos. Um custo benefício de 50 por 1. Com milhões de operações de pagamento à vista no cartão efetuadas todo dia, todas as atividades econômicas se tornam mais caras para o consumidor. É um dreno imenso sobre toda a economia (DOWBOR, 2017).

É preciso acrescentar aqui que muitos dos novos compradores a prazo têm pouca experiência de crédito. Uma pessoa sem formação na área pensará que um juro de 6% ao mês é três vezes maior do que um juro de 2% ao mês. Juros de 6% ao mês representam cerca de 100% ao ano, quando juros de 2% ao mês representam 26% ao ano. Três vezes 26 são 78%. O comprador vai fazer estes cálculos de cabeça?

Na realidade, é até estranho constatar que em todo o ciclo escolar, e inclusive nas universidades, a não ser na área especializada em economia financeira, ninguém nunca teve uma aula sobre como funciona o dinheiro, principal força estruturante da nossa sociedade. Não à toa Stiglitz obteve o seu Nobel de economia com trabalhos sobre assimetria de informação nos processos econômicos.

O resultado é que a população se endivida muito para comprar pouco no volume final. A prestação que cabe no bolso pesa no bolso durante muito tempo. O efeito demanda é travado. O brasileiro trabalha muito, mas os resultados são desviados das atividades produtivas para a chamada ciranda financeira, que não reinveste na economia real. Não se pode ter o bolo e comê-lo ao mesmo tempo. O principal motor da economia, a demanda das famílias, é travado.

A verdade é que o Brasil tem no seu amplo mercado interno uma gigantesca oportunidade de expansão. A eficácia deste processo sobre o andamento geral da economia se evidenciou durante a fase de aumento de renda das famílias no governo Lula, mas também foi evidente no impressionante avanço da Europa no pós-guerra, e hoje na China. Em termos econômicos, é o que funciona. E o crédito tem de se colocar a serviço da dinamização do consumo de massa.

Na fase inicial da crise no Brasil, gerada em grande parte pelo próprio sistema financeiro, tornou-se moda repetir que esse estímulo à economia se esgotou, como se o pouco que a massa de pobres do país pôde avançar fosse um teto. Nada como dar uma volta em bairro popular, ou consultar as estatísticas no Data Popular que estuda o nível de consumo do andar de baixo para se dar conta da idiotice que o argumento representa. A massa da população tem muito nível quantitativo e qualitativo de consumo a atingir, tanto em termos de consumo ‘de bolso’ a partir da renda disponível, como do consumo coletivo com mais acesso à educação, saúde e outros bens públicos de acesso universal. João Sicsú resume bem a evolução do perfil de consumo: “O Brasil progrediu em termos de direitos econômicos, isto é, ampliação do emprego, desconcentração da renda, melhoria real dos salários, redução da pobreza extrema e democratização do consumo. É hora de radicalizar o projeto de desenvolvimento ofertando serviços públicos de qualidade nas áreas da saúde, educação, transportes e segurança social e de vida.” (SICSÚ, 2016).

4. A atividade empresarial

O travamento da demanda das famílias, da grande massa de consumo da população, tem efeito imediato nas iniciativas das empresas que veem acumular seus estoques de produtos não vendidos. É natural que reduzam o ritmo de produção, o que por sua vez afeta o emprego. Impacto maior ainda resulta da redução dos investimentos empresariais. Se a demanda se reduz, por exemplo, em 5%, gerando uma insegurança quanto à perspectiva de produção, os investimentos novos caem muito mais, pois as empresas entram em compasso de espera e qualquer nova iniciativa é suspensa.

Os empresários efetivamente produtivos – contrariamente aos intermediários – trabalham em geral com margens relativamente pequenas. Um fogão pode ser comprado a prazo por 840 reais e à vista por 420 reais, já incluído o imposto de 40% e o lucro da loja, mas terá saído da fábrica a pouco mais de 200 reais. O resultado é que quem não tem dinheiro para pagar à vista vai pagar mais de 800 reais por um fogão de 200. O produtor aqui recebe pouco e terá dificuldades para expandir as atividades, pois o grosso do lucro vai para intermediários que, em vez de serem prestadores de bons serviços comerciais, transformam-se em financiadores, vendedores de crédito. São atividades bancárias não assumidas como tais. Na prática, trata-se de atravessadores financeiros.

As taxas de juros para pessoa jurídica são tão escandalosas quanto as para pessoa física, proporcionalmente. O estudo da ANEFAC (Tabela 4) apresenta uma taxa praticada média de 65,92% ao ano, sendo 31,37% para capital de giro, 37,67% para desconto de duplicatas, e 149,59% para conta garantida. Ninguém em sã consciência consegue desenvolver atividades produtivas, criar uma empresa, enfrentar o tempo de entrada no mercado e de equilíbrio de contas pagando este tipo de juros. Aqui, é o investimento privado que é diretamente atingido.

Tabela 4: Taxa de juros para pessoa jurídica (Outubro de 2017)

Linha de crédito	Setembro / 2017		Outubro / 2017		Variação %	Variação p.p. ao mês
	Taxa (mês)	Taxa (ano)	Taxa (mês)	Taxa (ano)		
Capital de giro	2,34%	31,99%	2,30%	31,37%	-1,71%	-0,04
Desconto de duplicatas	2,76%	38,64%	2,70%	37,67%	-2,17%	-0,06
Conta garantida	7,98%	151,26%	7,92%	149,59%	-0,75%	-0,06
Taxa média	4,36%	66,88%	4,31%	65,92%	-1,15%	-0,05

Fonte: ANEFAC (2017).

Existem linhas de crédito oficiais que compensam em parte apenas a apropriação dos resultados pelos intermediários financeiros. Mas o pequeno e médio empresário, em particular, vai buscar crédito na agência onde tem a sua conta, e a busca por formas subsidiadas de crédito oficial e direcionado não entra na sua esfera de decisão. Na zona Euro, o custo médio do crédito para pessoa jurídica é da ordem de 2 a 3% ao ano, diretamente acessível em qualquer banco. Ninguém consegue desenvolver atividades produtivas com taxas de juros como as que se pratica no Brasil, e as empresas acabam buscando o autofinanciamento, perdendo-se o imenso motor de dinamização da economia que é o crédito barato ao produtor.

Além da baixa demanda e do crédito caro, no caso brasileiro, um terceiro fator desestimula o produtor: ele tem a alternativa de aplicar no Tesouro Direto, que rende 7,5% para uma inflação de 3%, com liquidez total e risco zero. Durante a fase mais acelerada de recuo da economia, a taxa Selic era de 14% para uma inflação de 5%. Uma alternativa que permite ao empresário ver o seu dinheiro render sem precisar enfrentar os esforços e riscos das atividades produtivas (DOWBOR, 2017). Mesmo descontada a inflação, trata-se de excelente remuneração, que permeou grande parte do empresariado e ampliou a classe dos rentistas, dos que ganham sem precisar produzir, pois passam a ser remunerados pelos nossos impostos já que se trata do serviço da dívida pública. Este último mecanismo, pelo ônus que representa para o orçamento, trava o quarto motor da economia: o investimento público em infraestruturas e políticas sociais.

5. Os investimentos públicos

O quarto item da engrenagem: a taxa Selic que incide sobre a dívida pública. O mecanismo é simples. Em 1995, para compensar as perdas que os bancos sofreram ao se quebrar a hiperinflação, o governo criou um mecanismo de financiamento da dívida pública com taxas de juros elevadas. A minha poupança, por exemplo, está no banco, mas rende muito pouco. O banco, por sua vez, aplica este dinheiro em títulos da dívida pública que rendiam, na fase do governo de FHC, em média 25% a 30%, chegando a um máximo de 46%, já com inflação baixa. A justificativa era de se tranquilizar ‘os mercados’, ou seja, os grandes intermediários financeiros, nacionais ou internacionais. Ser ‘confiável’ para a finança internacional e as agências de classificação de risco tornou-se mais importante do que ser confiável para a população.

Para pagar esses intermediários, o governo precisou aumentar os impostos, e a carga tributária subiu de 5 pontos percentuais ainda nos anos 1990. Na fase atual, em 2017, com uma taxa de juros Selic de 7,5%, quando no resto do mundo é da ordem de 0,5% a 1,0%, o governo transfere uma grande parte dos impostos para os bancos. É uma taxa menor do que na fase FHC, mas incide sobre um estoque maior de dívida. O mecanismo é simples. Eu que sou poupador, de um bolso, coloco a minha poupança no banco que me remunera de maneira simbólica; e de outro bolso, tiro 7,5% para dar ao governo que os transfere para o banco. Em outros termos: eu pago ao banco através dos meus impostos, para que ele tenha o meu dinheiro.

Um segundo presente também assegurado ao que se chama educadamente de ‘mercado financeiro’ foi a isenção de impostos sobre lucros e dividendos, também aprovada no final de 1995. Ou seja, os rendimentos dos que aplicam o dinheiro deixavam de pagar impostos (SENADO, 2017).

O Brasil tem um PIB da ordem de R\$ 6,3 trilhões, o que significa que a cada vez que se drena 63 bilhões das atividades produtivas para a especulação, é 1% do PIB que se perde. Se o gasto com a dívida pública atinge 8,5% do PIB, como é o caso em 2015, são cerca de 500 bilhões de reais dos impostos transferidos essencialmente para os grupos financeiros. Com isso, se esteriliza parte muito significativa da capacidade de o governo financiar infraestruturas e políticas sociais (DOWBOR, 2017). Além disso, a Selic elevada desestimula o investimento produtivo nas empresas, pois é mais fácil ganhar com títulos da dívida pública. E para os bancos e outros intermediários é mais simples ganhar com a dívida do que fomentar a economia, buscando bons projetos produtivos, o que exigiria identificar clientes e projetos, analisar e seguir as linhas de crédito, ou seja, fazer a lição de casa, usar as nossas poupanças para fomentar a economia. Os fortes lucros extraídos da economia real pela intermediação financeira terminam contaminando o conjunto dos agentes econômicos. A Figura 1 me foi comunicada por Antônio Correia de Lacerda, e explicita bem de onde vem o ‘rombo’ (LACERDA, 2016).

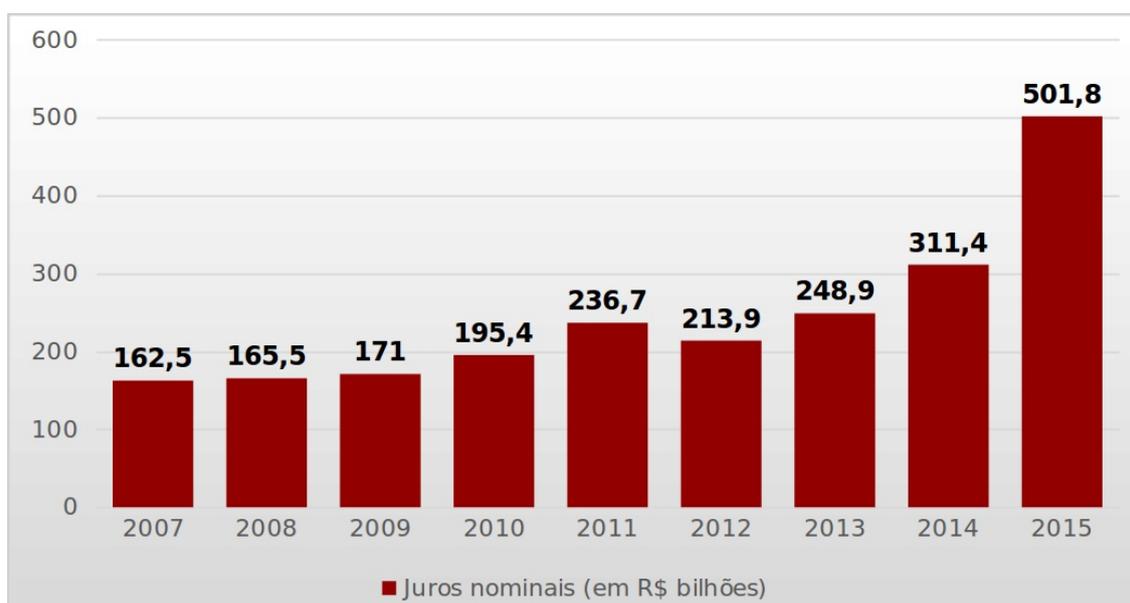


Figura 1: Despesa brasileira com juros (em R\$ bilhões) – total do setor público consolidado

Fonte: BCB / Elaboração e Prognóstico (p): Lacerda (2016).

O conto da dona de casa passado para a população era de que o governo tinha de se comportar como a boa dona de casa, que só gasta o que tem. Mas o governo não gastava mais do que tinha com políticas públicas, e sim com juros. O novo governo (Temer) passou a reduzir políticas públicas, ou seja, investimentos e políticas sociais, mas não a transferência de dinheiro para os bancos. A Emenda Constitucional nº. 95 (EC95) travou os gastos produtivos com políticas públicas, mas não os gastos com os juros da dívida. Assim, o golpe só reforçou a sangria.

Em termos de impacto econômico, os investimentos públicos são essenciais para dinamizar qualquer economia moderna. Os dois grandes eixos de dinamização na esfera pública são os investimentos em infraestruturas, como transportes, energia, telecomunicações e água e saneamento, e as políticas sociais, como saúde, educação, cultura, lazer, esportes, habitação, segurança e outras atividades que constituem essencialmente investimento nas pessoas e ampliação do consumo coletivo. Ao desviar uma grande parte dos recursos públicos de investimentos para remuneração aos intermediários financeiros e rentistas em geral, travou-se o quarto motor da economia.

Em termos políticos, este mecanismo perverso tornou-se explosivo, pois se inicialmente o sistema favorecia essencialmente os bancos, hoje, com a abertura de aplicações no Tesouro Direto para qualquer poupador, gerou-se uma massa de empresários e pessoas da classe média alta que se acostumaram a ver o seu dinheiro render a partir da elevada taxa Selic. Quando o governo Dilma tentou baixar os juros, que chegaram a 7,5% para uma inflação de 5% em 2013, a revolta foi geral, e iniciou-se uma articulação perversa entre crise financeira e crise política, uma aprofundando a outra.

É essencial entender que as pessoas de menor rendimento, os 95% do país, aplicam muito pouco em produtos financeiros, e mal conseguem fechar o mês, em particular pelo endividamento que as enforça. E esta população necessita vitalmente dos investimentos públicos, como saúde, educação, saneamento básico, habitação popular e outras iniciativas. Quando os recursos que serviriam ao financiamento destes setores são desviados para quem tem importantes aplicações financeiras, ou seja, para os segmentos mais ricos do país, gera-se um aprofundamento das desigualdades, invertendo todos os esforços de 12 anos de ampliação de políticas sociais e de demanda popular. O Brasil volta assim para uma economia ‘de base estreita’, e trava-se o objetivo histórico essencial de harmonizar o país pela elevação social das massas populares.

É importante mencionar que o mecanismo perverso criado no país se encontra em numerosos países, ainda que sob diversas formas. O denominador comum é o fato dos grandes grupos financeiros se apropriarem das políticas públicas por meio do inchaço da dívida pública. A sobrevivência do governo passa então a depender menos do seu empenho em assegurar políticas que favoreçam a população em geral, e mais de mostrar que é ‘confiável’ para o sistema nacional e mundial de especulação financeira.

São inúmeros os países que elegeram governos com programas progressistas e terminaram aplicando políticas de direita. E para a população, vende-se a ideia de que são as políticas sociais que geraram o déficit público e o travamento da economia. Quando se compara as poucas dezenas de bilhões de reais que representam o Bolsa Família, investimento nas pessoas, e os 500 bilhões transferidos para rentistas, que ganham sem produzir, o argumento se torna ridículo.

6. A articulação perversa

Está-se assistindo a uma paralisia do país em termos mais financeiros do que econômicos – pois nossa capacidade de produzir sobrevive – e cada vez mais em termos políticos pelo travamento sistêmico do país, traduzindo-se na impressionante queda do PIB e aumento do desemprego. O primeiro entrave, o das exportações, depende como exposto anteriormente da dinâmica internacional sobre a qual tem-se pouca influência. Mas para os outros três motores da economia pode-se arriscar ordens de grandeza bastante confiáveis. Aqui se trata de uma avaliação preliminar do tamanho do ‘rombo’ gerado pelos intermediários financeiros e rentistas. Ao tentar-se uma aproximação nos números se é confrontado com o fato que os diversos subsistemas estatísticos não constituem um universo coerente que se pode simplesmente agregar. Ainda assim, as ordens de grandeza são evidentes.

Segundo o informe do Banco Central de fevereiro de 2017, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro, incluindo recursos livres e direcionados, atingiu 3.074 bilhões reais, 48,7% do PIB. Sobre este estoque, incidem juros, cujo valor médio no mesmo período era de 32,8% ao ano (o equivalente na Europa é da ordem de 3% a 5%). Isto significa que a carga de juros pagos pelas pessoas físicas e jurídicas representa 999 bilhões, praticamente 1 trilhão de reais, cerca de 16% do PIB. Trata-se dos juros extraídos, não do volume de empréstimos. Uma massa de recursos deste porte transforma a economia (BCB, 2017). O Estado de São Paulo de 18 de dezembro de 2017 resumia a situação com imensa manchete dominical: ‘Crise de crédito tira R\$ 1 tri da economia e piora recessão’.

Isso se reflete no travamento da capacidade de compra das famílias, cujo estoque de dívida equivalia, em março de 2015, a 46,5% da sua renda. Quando se paga juros de 100%, é o estoque total da dívida que drena os recursos da família (BCB, 2017). Não se tem cifras correspondentes para o mundo empresarial. Seria muito importante poder apresentar o grau de endividamento, por exemplo, das pequenas e médias empresas nos diversos setores. Mas o gargalo é certamente poderoso. Ficam aqui travados o segundo e terceiro motor da economia, o consumo das famílias e a atividade empresarial.

Quanto ao quarto motor, o investimento público, os cerca de R\$ 400 bilhões desviados dos nossos impostos em 2016 representam 7% do PIB. O sistema constitui uma apropriação escandalosa de recursos públicos. Se os bancos e outros favorecidos pelo sistema investissem estes ganhos financeiros em atividades produtivas de bens e serviços, ter-se-ia sem dúvida um forte crescimento

econômico. Mas são recursos predominantemente reaplicados em produtos financeiros, na própria dívida pública ou outros produtos financeiros, e também colocados no exterior, ao abrigo do fisco.

Se somar os cerca de 15% do PIB, praticamente um trilhão de reais, desviados para remuneração de intermediários financeiros através da dívida das pessoas físicas e das pessoas jurídicas, os 7% desviados através da dívida pública, e descontar-se vários segmentos de atividades que retornam ao circuito produtivo, importantes ainda que minoritários, não é exagero estimar que se está esterilizando em todo caso mais de 15% dos nossos recursos, aos desviá-los de atividades econômicas para rentismo improdutivo.

Assim, entende-se que os lucros declarados dos intermediários financeiros avancem tanto quando o PIB regride, aprofundando a crise atual. A Figura 2 apresenta uma ‘boca de jacaré’ característica do desvio dos recursos.

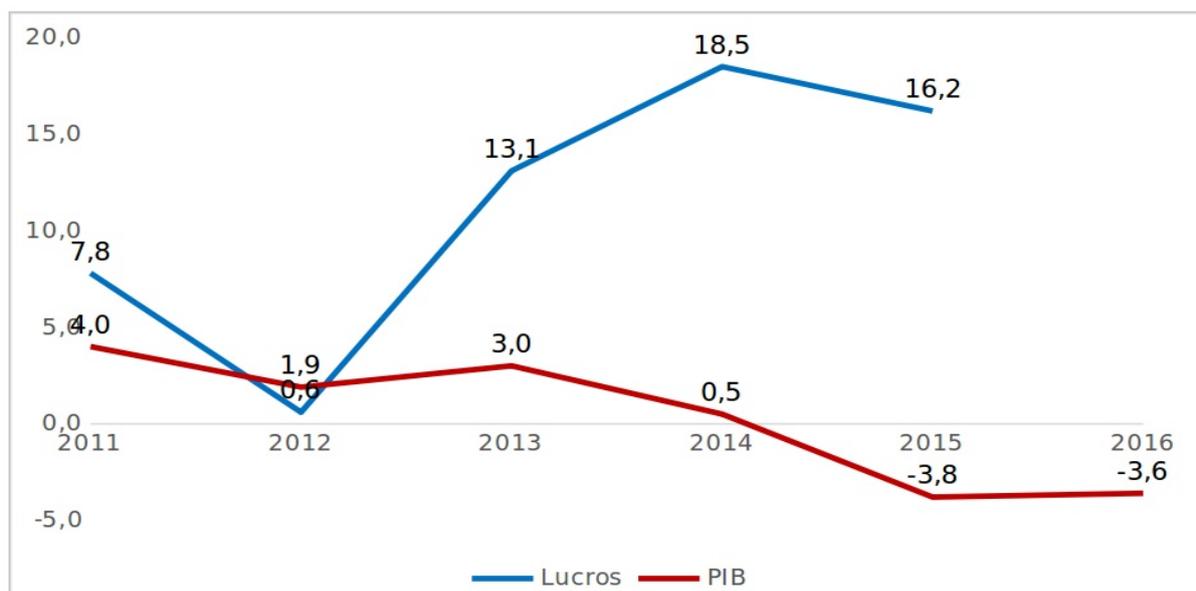


Figura 2: Lucros dos bancos e PIB (em %)

Trata-se da soma do lucro dos bancos Itaú, Bradesco, CEF, Banco do Brasil, Santander e HSBC. Os anos de 2011, 2014 e 2015 não incluem o lucro do HSBC. O balanço dos bancos em 2016 ainda não disponível no início de 2017

Fonte: DIEESE a partir dos balanços disponibilizados pelas instituições financeiras. Elaboração Marcos Antônio do Espírito Santo.

Não há país que possa funcionar dessa maneira. Quanto deste volume de recursos retorna para a economia os dados simplesmente não permitem avaliar. Estudos semelhantes sobre o desvio dos nossos recursos financeiros para ganhos especulativos nos Estados Unidos estimam que apenas 10% voltam para a economia real (EPSTEIN, 2016). Aqui grande parte desses ganhos se transformam em mais aplicações na dívida pública, e, portanto, dreno ainda maior sobre a economia real, mas também em recursos colocados em paraísos fiscais ou novos empréstimos usurários para a população. Estimei, de maneira conservadora, o dreno líquido como sendo de mais de 15% do PIB, e isto já é amplamente suficiente para travar a economia.

Não há elite que queira permitir que este tipo de apropriação do excedente através de mecanismos financeiros, gerando tanto lucro com tão pouco esforço, seja reduzido para níveis civilizados. Dizer que o travamento geral provocado se deve ao gasto com programas sociais por parte do governo é simplesmente ridículo. O que tem-se pela frente não é um ajuste fiscal, mas uma reforma do sistema financeiro de maneira geral. Em particular, os bancos precisam voltar a fazer a lição de casa, ou seja, identificar projetos e oportunidades de investimento produtivo, e fomentar a economia.

A questão essencial é que os intermediários financeiros não financiam, mas drenam. Essa lógica permite hoje entender como uma economia entra em recessão, ao mesmo tempo que o Banco Bradesco, durante o ano de 2014, aumentou os seus lucros em 25,9% e o Itaú em 30,2%, uma dinâmica em que quanto mais os bancos lucram, mais a economia estanca. Não ver a conexão é

cegueira. O fato que processos semelhantes estejam acontecendo em outros países apenas reforça a necessidade de se focar esta dinâmica. O imenso esforço de economistas das próprias instituições financeiras e da mídia de atribuir o travamento ao excesso de gastos públicos, representa uma enganação escandalosa. Os nordestinos, que sempre dão lição de bom humor, explicam o processo recorrendo ao ditado tradicional: ‘Papagaio come o milho, periquito leva a fama’.

7. A dimensão fiscal

É de se pensar sobre o que acontece com tantos ganhos que param nas mãos dos meios financeiros. A Tax Justice Network – TJN (HENRY, 2012) elaborou os dados mais confiáveis sobre evasão fiscal por meio de paraísos fiscais. Muito antes dos arquivos do Panamá, com as pressões do G20 e o impacto da crise de 2008, os números foram saindo. Como ordem de grandeza, os recursos aplicados em paraísos fiscais equivalem a algo entre 1/4 e 1/3 do PIB mundial (estoque acumulado de recursos, e não, obviamente, fluxo anual).

Assim, o Brasil não está isolado neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto. Os dados para o Brasil, 519,5 bilhões de dólares em termos de capitais offshore, são de toda forma impressionantes: ocupa-se o quarto lugar no mundo. Estes recursos, que representam também algo como 26% do PIB em termos de estoque, deveriam pagar os impostos, que permitiriam ampliar investimentos públicos, e deveriam ser aplicados em fomento da economia onde foram gerados. Era o que foi previsto pelo artigo 192º da Constituição, até o artigo ser revogado na íntegra em uma PEC em 1999 e uma Emenda Constitucional em 2003. Em 2016, com grande estardalhaço, o governo conseguiu repatriar o equivalente de 46 bilhões de reais, sobre um estoque em paraísos da ordem de 1.700 bilhões de reais (HENRY, 2012).

Não é ilegal abrir uma conta em paraíso fiscal. Alimentá-la com evasão fiscal é ilegal. O sindicato Nacional de Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ, 2017, p. 27) estima a evasão fiscal no Brasil em 9,1% do PIB e em 2016, cerca de 570 bilhões de reais: “Na hipótese ainda de se levar em conta apenas a média dos indicadores de sonegação dos tributos que têm maior relevância para a arrecadação (ICMS, Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias) poder-se-ia estimar um indicador de sonegação de 27,6% da arrecadação (o mesmo do indicador de sonegação para o VAT em países da América Latina que foi de 27,6%), que equivale a 9,1% do PIB, o que representaria o valor de R\$ 571,5 bilhões caso levado em conta o PIB para 2016. Tomando-se em consideração esse último indicador para a sonegação, poder-se-ia afirmar que se não houvesse evasão, o peso da carga tributária poderia ser reduzido em quase 30% e ainda manter o mesmo nível de arrecadação. Esses R\$ 571,5 bilhões estimados de sonegação tributária são praticamente equivalentes a quase 90% de tudo que foi arrecadado pelos estados e municípios juntos, estimados em R\$ 638,0 bilhões.”

Um estudo particularmente interessante é da Global Financial Integrity, coordenado por Dev Kar, Brasil: fuga de capitais, fluxos ilícitos e as crises macroeconômicas, 1960-2012. Trata-se de uma sangria de recursos por evasão, estimada em cerca de US\$35 bilhões por ano entre 2010 e 2012, mais de 100 bilhões de reais/ano. São 2% do nosso PIB que se evaporam anualmente só nestas operações. São recursos que por sua vez irão alimentar em boa parte o estoque da ordem de 1,7 trilhões de reais em paraísos fiscais visto acima. Segundo o relatório, o governo deve fazer muito mais para combater tanto o subfaturamento de exportações como o superfaturamento de importações, adotando ativamente medidas dissuasivas adicionais em vez de punições retroativas (KAR, 2014).

Na realidade, os lucros realizados pelo sistema financeiro não só não são investidos na economia, como em grande parte sequer pagam impostos. Uma placa interessante surgiu nas manifestações pró-golpe na Avenida Paulista: ‘Evasão fiscal não é roubo’. Naturalmente, os que são afortunados e evadem o fisco acham também muito bom poder ter os filhos matriculados na USP, estudando com os recursos dos outros. A ética das elites costuma ser flexível.

“Convém destacar que a carga tributária é muito regressiva no Brasil, pois está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os/as trabalhadores/as e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 pelo Ipea, estima-se que 10% das famílias mais pobres do

Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos.” (INESC, 2014, p. 6). Lembre-se ainda que os assalariados têm os seus rendimentos declarados na fonte, enquanto o mundo corporativo e das grandes fortunas tem à sua disposição a ajuda da própria máquina bancária com especialistas em evasão ou elisão fiscal, como se vê nos dados do HSBC publicados no início de 2015.

O descontrolo é impressionante. Tem-se, portanto, o imenso estoque de recursos em paraísos fiscais, equivalente a 26% do PIB (estoque, não fluxo anual); um fluxo de evasão por meio de fraude em notas fiscais da ordem de 2% do PIB ao ano; uma evasão fiscal geral estimada aqui de forma conservadora em 9,1% do PIB (SINPROFAZ, 2017). Acrescente-se o fato que a própria incidência da tributação é profundamente deformada, centrada em impostos indiretos sobre o consumo com muita fragilidade de tributação sobre lucros e dividendos. Inexiste o imposto sobre a fortuna, é muito limitada a tributação sobre a herança, enquanto trabalhadores assalariados têm o seu imposto retido na fonte. A combinação desses elementos torna-se desastrosa para o funcionamento do sistema financeiro em geral, deformando radicalmente um ponto de referência chave para qualquer raciocínio econômico: a proporcionalidade entre quem enriquece e quanto, e a contribuição para o crescimento econômico.

Se acrescentar-se a baixa alíquota do imposto sobre a renda, a isenção de imposto sobre lucros e dividendos, a inexistência do imposto sobre a fortuna e o fato dos impostos indiretos representarem 56% da arrecadação, além do fato dos grandes devedores recorrerem de forma massiva à evasão fiscal, tem-se no conjunto uma situação que clama por mudanças.

Não há como evitar a constatação de que se está literalmente recompensando parasitas. Não se trata de deformações pontuais. Quando observa-se como os juizes aumentam os seus próprios já impressionantes salários, constatamos que se trata de uma cultura de organização de nichos de privilégios que torna solidários entre si bancos, deputados, desembargadores, gigantes da mídia e muitos grupos internacionais. Em nome, evidentemente, do bem-estar da nação, cujo desenvolvimento paralisaram.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXECUTIVOS DE FINANÇAS, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (ANEFAC). **Pesquisa de Juros**, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/S3u4Xj>>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Política monetária e operações de crédito do SFN**. 27 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/notecon2-p.asp>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

CAMPELLO, T.; GENTILI, P. As múltiplas faces da desigualdade. In: CAMPELLO, T. (org). **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**. Brasília: Flacso, 2017.

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 316 p.

EPSTEIN, G.; MONTECINO, J. A. **Overcharged: the high cost of high finance**. New York: The Roosevelt Institute, 2016. 51 p.

HENRY, J. S. **The price of offshore revisited**. Tax Justice Network, 2012. Disponível em:

<<https://goo.gl/WOjJt>>. Acesso em: 16 de out. de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Populacional**. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/rUfD13>>. Acesso em: 22 de out. de 2017.

KAR, D. **Brasil: Fuga de Capitais, os Fluxos Ilícitos, e as Crises Macroeconômicas, 1960-2012**. Washington: Global Financial Integrity, 2014. 63 p.

LACERDA, A. C. **Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro**, 2016 - p. 15 - Seminário o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro no BNDES, 2016

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato da desigualdade brasileira**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. 99 p.

SENADO FEDERAL. **Imposto sobre lucros e dividendos geraria R\$ 43 bi ao ano, diz estudo**. Notícias do Senado, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/5FSsJK>>. Acesso em: 16 de out. de 2017.

SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO (SPC). **Inadimplência desacelera em 2016 e fecha dezembro com 58,3 milhões de brasileiros negativados, mostram SPC Brasil e CNDL.** Notícias, 10 de janeiro de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/5E6CEw>>. Acesso em: 22 de set. de 2017.

SICSÚ, J. **O que é e o que produz o ajuste fiscal?** Carta Capital, 19 de maio de 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Agw3Wt>>. Acesso em: 29 de set. de 2017.

SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL (SINPROFAZ). **Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2016.** Brasília: SIMPROFAZ, 2017. 32 p.

ZANETI, H. **O Complô: como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira.** Brasília: Verbena Editora, 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Statistics data visualizations dashboard.** 2017. Disponível em: <<http://www.who.int/gho/en/>>. Acesso em: 15 de out. de 2017.

