

# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O NOVO REGIME FISCAL COM A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16

Romeu Machado Karnikowski<sup>1</sup>  
Elaine Adelina Pagani<sup>2</sup>  
Cláudia Bordallo Bertoni<sup>3</sup>  
Martin Cabeleira de Moraes Jr.<sup>4</sup>

**RESUMO:** A Emenda Constitucional 95/16, que instituiu a nova política fiscal, foi promulgada para corrigir as distorções entre os custos da administração pública e da seguridade social e o poder de arrecadação tributária do Estado brasileiro. Essa medida constitucional trouxe avanços nesse sentido e alguns retrocessos quanto ao financiamento do desenvolvimento social no País nos últimos cinco anos. A equalização dos custos da administração pública e a capacidade fiscal e financeira do Estado brasileiro. Diminuição do Estado do Bem-Estar Social brasileiro. Esse é o tema deste artigo.

**Palavras-Chaves:** EC 95/16; Fisco; Orçamento; Estado, Administração Pública; Tributos; Arrecadação; Seguridade Social; Erário; Estado do Bem-Estar Social brasileiro.

**ABSTRACT:** Constitutional Amendment 95/16, which established the new fiscal policy, was enacted to correct distortions between the costs of public administration and social security and the tax collection power of the Brazilian State. This constitutional measure brought advances in this sense and some setbacks in terms of financing social development in the country in the last five years. The equalization of public administration costs and the fiscal and financial capacity of the Brazilian State. Decrease in the Brazilian Welfare State. That is the topic of this article.

**Keywords:** EC 95/16; Tax; Budget; State, Public Administration; Taxes; Collection; Social Security; Treasury; Brazilian Welfare State.

---

<sup>1</sup> Professor do Curso de Direito da Famaqui.

<sup>2</sup> Professora do Curso de Direito da Famaqui.

<sup>3</sup> Professora do Curso do Direito da Famaqui.

<sup>4</sup> Professor do Curso de Direito da Famaqui.

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história do Brasil, um dos pontos vitais do poder público, que deveria ser melhor considerado, ser melhor tratado e debatido com mais cuidado, mas sempre olvidado ou relegado para segundo plano, diante da sua importância, é o tema do custo da máquina pública e do próprio Estado ante o desenvolvimento econômico da sociedade civil. O Estado brasileiro sempre custou muito caro para a sociedade, desde a sua forma patrimonial entre 1822 e 1936, crescendo durante a sua forma burocrática-weberiana entre 1936 e 1998, sendo aumentado ainda mais depois como administração pública gerencial após 1998.

A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, procurou equalizar os custos da administração pública com o arcabouço tributário estabelecido no Brasil, instituindo uma nova política fiscal. Essa iniciativa do Poder Executivo de então, diante de alto custo político, buscou sintonizar a arrecadação tributária com os custos do Estado e essa a mais singela e direta verdade sobre essa Emenda Constitucional.

A Administração Pública brasileira, consagrada no art. 37 da Constituição Federal, onde estão ressaltados os princípios e as condições gerais de funcionamento da máquina pública, desde muito tempo é parte essencial do Estado brasileiro. Historicamente, a administração pública se sedimentou em três dimensões: a patrimonial entre 1822 e 1936, a burocrática-weberiana entre 1936 e 1995 e a terceira a gerencial de 1995 até o nossos dias. Porém, a promulgação da EC 95/16, reordenou no campo econômico a administração pública.

A administração pública determina o funcionamento e mesmo a razão pelo qual o Estado existe, sendo a maior fonte de poder e até mesmo do financiamento de várias iniciativas econômicas. O Estado, atualmente, além de o fundamento da política e do direito moderno, vem a ser o grande financiador das tessituras sociais. É esses aspectos que analisaremos sucintamente neste artigo.

## **UMA VISÃO SOBRE OS GASTOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Uma das grandes questões do Estado brasileiro reside na dimensão da administração pública e na equalização do seu custo com as possibilidades fiscais para o seu financiamento. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, instituiu no país novo regime fiscal, ou por outras palavras um novo estatuto constitucional para sintonizar as finanças do erário com os custos da administração pública, incluindo a seguridade social. A EC 95/16 no âmbito dos orçamentos fiscal da seguridade social, entre outras coisas, visa equalizar as finanças públicas no Brasil que foram descompassadas com o “crescimento acelerado da despesa pública primária no período entre 2008 e 2015, quando essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu menos de 15%, de modo que seria necessário, segundo a justificativa, cortar o abrupto crescimento da despesa primária” que estabeleceu um déficit primário de R\$ 170 bilhões de reais em 2016, ano da promulgação da EC 95, e essa foi a razão imediata para a sua efetivação pelo Congresso Nacional acionado pelo Poder Executivo.

Na verdade, a promulgação da EC 95/16 dita em si mesma o significado da própria política do novo regime fiscal que começou a vigorar a partir de 1995 e sintetizou os governos de FHC e de Lula, e que tomou forma através de várias iniciativas como a busca da redução com as despesas previdenciárias manifestadas nas duas reformas consignadas pelas ECs 20/98, 41/03 e 47/05, na isenção dos impostos progressivos reduzindo as alíquotas das atividades de capital de 35% para 8%, introdução da CPMF – paradoxalmente, e incompreensivelmente defendida por muitos ativistas e políticos de esquerda – que onerou as atividades produtivas e acabou atingindo os mais pobres e também com maior encargo dos tributos acumulativos como a elevação das contribuições sociais que passaram do patamar de 2% em 1995 para quase 8% em 2004, a Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), que obrigou os Estados a não cobrarem ICMS das suas exportações, a reforma fiscal dada pela Emenda Constitucional 25/2000 e a publicação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei da Responsabilidade Fiscal que definiu como seriam efetivados os gastos do poder público em todas as suas esferas. Todo esse aparato em função do chamado ajuste fiscal que tinha e tem como meta a manutenção do chamado superávit primário que vem a ser a busca de excedente não pela produção, mas pelo

corte de gastos públicos, ou seja, pela redução dos investimentos sociais. O certo é que nos últimos anos, o gasto social, a despeito de programas como bolsa-família, foi consideravelmente pífio, sendo a política fiscal claramente favorecendo o capital em vez do trabalho organizado.

A EC 95/16 tem contra si, vozes argumentando que em razão dos cortes das **DESPESAS CORRENTES** e dentro delas, destacadamente as **despesas de custeio**, em outras palavras cortes que atingirão diretamente os servidores, atingindo como um petardo as **transferências correntes**, principalmente as subvenções sociais e econômicas agravando sobremaneira a **desigualdade** que vem esgarçando a sociedade brasileira. Desta forma, a EC 95/16 é um dos mais importantes fundamentos constitucionais, voltados para as finanças públicas e que está na esteira do longo processo que começou em 1967 de favorecer o desenvolvimento econômico – o que acabou acontecendo ao fazer do Brasil a 8ª economia do mundo – mas alijando a maior parte do povo brasileiro dos dividendos econômicos e do bem-estar social e na esteira também do chamado superávit primário e das isenções do capital que foram feitas sempre em cima do aumento tributário dos trabalhadores como podemos ver acima.

É importante frisar que a EC 95/16 não estabelece o aumento de impostos, pois o equilíbrio fiscal tem que vir pelo estabelecimento de corte e limite dos gastos públicos, favorecendo o desenvolvimento econômico em detrimento com o controle dos gastos do Estado. A EC 95/16 tem a finalidade de cortar gastos na esfera das **despesas correntes**, que engloba os **gastos com o custeio** que irá afetar terrivelmente os servidores e o princípio da continuidade dos serviços públicos que afetará os trabalhadores e os mais pobres que merecem respeito diante da imensa carga tributária que são obrigados suportar, além das **transferências correntes** que atingirá os aposentados e os investimentos em políticas públicas sociais.

Para os políticos e intelectuais de esquerda, a EC 95/16 está restituindo a velha política do superávit primário, o que implica o estabelecimento de cortes em políticas sociais e nas próprias carreiras dos servidores para reduzir o déficit de R\$ 170 bilhões que nasceu do ovo. Na verdade trata-se de uma iniciativa, na corrente estabelecida no Brasil nos anos 1960 e tomou maior vulto depois de 1995 até os dias atuais que vem a ser de favorecer o capital especulativo em detrimento do trabalho organizado, estando, portanto, na mesma lógica da política fiscal implantada pela Constituição de 1967. Não

resta dúvida que o regime fiscal instalado em 1967 fomentou e permitiu o grande surto de desenvolvimento econômico do Brasil no que ficou conhecido como “milagre econômico”, no entanto, a maior parte da população brasileira ficou alijada desse progresso econômico, sedimentando grandes áreas e bolsões de pobreza e aprofundando ainda mais as desigualdades sociais. Seguindo, o orçamento do Governo Brasileiro de 2015 contraria a afirmação do propalado déficit de R\$ 170 bilhões, reedição estranha, não pelo déficit em si, mas pelo volume monstruoso dos valores, que serviu de pretexto para a concepção da EC 95/16. Na verdade o orçamento apresentado para o ano fiscal de 2015, e nos anos seguintes, nem de leve apresentou tal déficit, ou qualquer possibilidade para abrir-se a essa realidade, tal como mostra o quadro abaixo, na realidade orçamentária quando foi promulgada a EC 95/16:

<b>ORÇAMENTO FEDERAL DE 2015/16 ÀS VESPERAS DA EC 95/16</b>						
<b>RECEITAS DO GOVERNO FEDERAL</b>						
<b>R\$ 1.994,8 (Um trilhão, novecentos e noventa e quatro bilhões e oito milhões)</b>						
<b>Contribuições</b> 39,5%	<b>Capital</b> 23,1%	<b>Tributos</b> (impostos e taxas) 22,6%	<b>Outras</b> <b>Receitas</b> <b>Correntes</b> 6,3%	<b>Patrimonial</b> 5,5%	<b>Serviços</b> 2,7%	
<b>GASTOS DO GOVERNO FEDERAL</b>						
<b>R\$ 1.983,4 (Um trilhão novecentos e oitenta e três bilhões e quatro milhões)</b>						
<b>Encargos Financeiros 27,6%</b>						
<b>Previdência Social 22,7%</b>						
<b>Transferência para Estados e Municípios 12,3%</b>						
<b>Saúde 5,5%</b>						
<b>Educação 5,0%</b>						
<b>Assistência Social 3,8%</b>						
<b>Defesa</b> 3,7%	<b>Trabalho</b> 3,7%	<b>Justiça</b> 3,0%	<b>Adm.</b> <b>Pública</b> 2,8%	<b>Obras</b> <b>Urbanas</b> 1,4%	<b>Transporte</b> <b>s</b> 1,3%	<b>Agricultu</b> <b>ra</b> 0,5%
<b>Legislativ</b> <b>o</b> 0,5%	<b>Ciência</b> <b>Tecnologi</b> <b>a</b> 0,4%	<b>Comunicação</b> <b>s</b> 0,4%	<b>Ref.</b> <b>Agrária</b> <b>0,3%</b>	<b>Meio</b> <b>Ambient</b> <b>e</b> 0,14%	<b>Cultura</b> <b>0,13%</b>	<b>Outros</b> <b>4,7%</b>

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

A EC 95/16 redefiniu a Lei de Responsabilidade Fiscal sancionada, em maio de 2000, e os aspectos desse reordenamento estão expostos na justificativa que estão na origem dessa Emenda Constitucional, valendo-se da descrição do professor Augustinho Paludo:

O principal motivo da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a dívida pública – em especial a dívida interna, que vinha aumentando de forma descontrolada (principalmente na década de 1990) e sem possibilidades de pagamento, cujo montante na véspera da aprovação da LRF correspondia a

50% do PIB (32% da União e 18% de estados e municípios). Em dezembro de 2000 esse percentual já era maior, e a dívida do Governo Federal havia ultrapassado os 800 bilhões de reais, dos quais mais de 500 bilhões era dívida mobiliária. (PALUDO: 2012, p. 288).

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

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

A EC 95/16, no seu teor, está de acordo com os pressupostos da nova administração pública e do novo regime fiscal (nem tão novo) estabelecido em 1995, que foi mantido na sua essência pela Emenda Constitucional 42, de 2003, e vem a ser um prolongamento da política fiscal criada em 1967 que se define pela busca do desenvolvimento econômico e do ajuste fiscal em torno do superávit primário, sem se preocupar minimamente com a distribuição de renda, ou seja, uma política fiscal que foca os detentores do capital subtraindo dessa equação os trabalhadores, os mais pobres e até mesmo setores da classe média como os donos de microempresas. Segundo Piketty o poder público busca seu financiamento em duas principais fontes:

São duas as principais formas de um Estado financiar suas despesas: por meio de impostos ou por meio de dívidas. De uma maneira geral, o imposto é uma solução infinitamente melhor tanto em termos de justiça quanto de eficácia. O

problema da dívida é que quase sempre ela precisa ser paga. Portanto, financiar a dívida é, acima de tudo, do interesse de quem tem os meios para emprestar ao Estado, e seria melhor para o Estado taxar os ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles. Existem, porém, várias razões, boas e ruins, para os governos às vezes recorrerem aos empréstimos e à acumulação de dívidas ou herdarem dívidas significativas de governos anteriores. (PIKETTY: 2014, p. 526).

Na sequência, o francês Piketty sugere três caminhos para a redução da dívida pública, em uma magistral passagem do seu livro memorável:

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

Como podemos ver, das três soluções para equação da dívida e, portanto, dos gastos fiscais, a EC 95/16 adotou a austeridade com corte das **despesas correntes** (despesas de custeio e transferências correntes) e a subtração dos investimentos sociais, ulcerando ainda mais a já calamitosa distribuição de renda no Brasil. Por outro lado, não pode ocorrer aumento de impostos com a arguição de corrigir o sistema fiscal ou o déficit orçamentário, porque o sistema tributário brasileiro onde prevalecem os impostos regressivos – onde o trabalhador paga proporcionalmente mais impostos que os banqueiros – não permitem a sedimentação e a ampliação da justiça social. O aumento dos impostos, apontados por Piketty, como a mais justa forma da subtração da dívida pública, vem a ser viável, se vigorasse no Brasil, o sistema de impostos progressivos e distributivos quanto aos seus dividendos. Na verdade, a EC 95/16 fundamenta gestão pública, que não passa pela austeridade e nem pelo aumento de impostos, pois as mazelas administrativas e os famosos déficits orçamentários são resultados de gestões irresponsáveis, sem qualquer estratégia e metas públicas, que acabam afetando a existência do bem-estar social. A vigência da EC 95/16 tem como consequência reduzir mais o gasto social, de acordo como todos os institutos de pesquisa, impondo rigoroso controle fiscal, através da austeridade identificada por Piketty como a pior e mais danosa solução para os gastos fiscais, comprometidos, em grande parte, com a dívida pública. O regime ou política fiscal dos últimos anos cobra mais tributos dos mais

pobres e menos impostos dos mais ricos de modo que a EC 95/16 está perpetuando essa realidade.

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

A forma como são estruturadas os sistemas tributários determina o impacto dos impostos tanto sobre o nível de renda como sobre a organização econômica, a distribuição de renda, a competitividade da economia, entre outros fatores. A estruturação de um sistema tributário envolve diversos aspectos. O primeiro é o de gerar os recursos necessários para financiar os gastos públicos. O segundo é o de afetar a distribuição de renda, definir quem na sociedade deve pagar os impostos. Quanto a esse aspecto, pode-se classificar os sistemas tributários em progressivo, regressivo ou neutro. Um sistema tributário é dito **progressivo** quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta, isto é, paga mais (em termos relativos) quem ganha mais. Um sistema é **regressivo** quando a participação dos impostos na renda dos agentes diminui conforme a renda aumenta (paga mais quem ganha menos). E é **neutro** quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos é a mesma, independentemente do nível de renda. Se o objetivo do governo for diminuir a concentração de renda, deverá, por exemplo, arrecadar os impostos junto aos ricos, para financiar gastos para os pobres. (GREMAUD. VASCONCELLOS. TONETO JUNIOR: 2004, p. 195).

Os impostos que formam o substrato da política fiscal devem compor os elementos que permitem a distribuição de renda e a manutenção do bem-estar social, por meio de políticas públicas afirmativas. Esse aspecto enfeixa, em especial, o dimensionamento dos impostos progressivos, embora exista uma forte corrente na defesa que os impostos regressivos, não prejudicam os mais pobres. Essa é uma tese errônea que não permeia uma política fiscal focada na manutenção do bem-estar social e

na distribuição de renda. Todas as políticas fiscais afirmativas defendem que o imposto progressivo é mais justo e menos oneroso para os pobres, sendo assim, um importante elemento na distribuição de renda.

Não por outra a EC 95/16 consubstancia ainda mais a desigualdade que persiste no Brasil. Essa desigualdade constitui a maior chaga que se adentra no século XXI e há muito foi e está sendo combatida por pensadores abnegados, que se dedicaram ou contribuíram para a erradicação da pobreza e das maledicências humanas, tais como John Stuart Mill, Karl Marx, Friederich Engels, Knut Wicksell, Beatrice e Sidney Webb, John Maynard Keynes, John Aktinson Hobson, Gunnar Myrdal, Nicholas Kaldor, Louis Joseph Lebert, John Kenneth Galbraith, T. H. Marshall, Celso Furtado, Raul prebisch, Amartya Sen, Bernardo Kliksberg, Anthony Atkinson e o próprio Thomas Piketty entre outros, que com matizes e pensamento diferentes tinham o foco no bem-estar social e na distribuição da riqueza acumulada<sup>5</sup>. Assim, no século XXI, a erradicação da desigualdade – isso significa a inclusão à cidadania social da maior parte do povo alijado do bem-estar e dos dividendos econômicos, até porque são os que proporcionalmente pagam mais impostos - é o objetivo fundamental do Estado, sendo esta mesmo a ideia essencial da justiça como equidade defendida por John Rawls.

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

O fator inicial e óbvio que explica a queda da desigualdade na Europa pós-guerra é que esse foi um período durante o qual o estado de bem-esta e a provisão social aumentaram, financiados pelo menos em parte pela tributação de renda progressiva. O amadurecimento das aposentadorias estatais reduziu o alcance da pobreza entre pessoas mais velhas, e o alcance das transparências sociais para outros grupos, como pessoas com deficiência, ampliou a

---

<sup>5</sup>Esses nomes compõem a linha de economistas e pensadores de esquerda e não-esquerda, engajados, preocupados e devotados na busca de justiça social, distribuição de renda e pela erradicação da pobreza. Esses homens notáveis devotaram as suas vidas na luta contra as injustiças provocadas pelo crescimento econômico inconseqüente do sistema capitalista e também dos regimes comunistas e nesse propósito, vários deles, defenderam que a política fiscal deveria, decididamente, estar focada na distribuição de renda e na criação e manutenção do bem-estar social. Não obstante, eles atacaram qualquer tipo de injustiça tanto os provocados pelo capitalismo ou economias capitalistas como nos EUA e Europa Ocidental, bem como pelos regimes socialistas como na antiga União Soviética. Denunciavam e denunciavam, com vigor e intensidade, os exploradores capitalistas (classe ociosa de WEBLEN), bem como o “socialismo dos ricos”. Esses homens, de uma forma ou de outra, independentemente de matiz ideológica, dedicaram as suas vidas na luta contra a pobreza, injustiças sociais e a degradação humana.

efetividade na rede de segurança social. Ao mesmo tempo, questões demográficas, em especial o envelhecimento da população, aumentavam a necessidade de proteção social. À medida que o tamanho da população dependente aumentou, também a distribuição de renda de mercado (ganhos, rendas de autônomos, aluguel, dividendos, juros e previdência privada e outras transferências privadas) se tornou mais desigual. Mais pessoas tiveram ganho zero porque tinham deixado a força de trabalho. Houve, na verdade, uma corrida entre o aumento da provisão e uma explosão das necessidades. (ATKINSON: 2015, p. 95).

Atkinson apontou que a queda da desigualdade não ocorreu somente na Europa do Pós-Guerra com a implantação do Estado de bem-estar e dos tributos progressivos, mas também ocorreu na América Latina a partir do ano 2000, mas com preocupante reversão nos últimos anos. O que se percebe é a participação da política fiscal na subtração da desigualdade, porém, apontamos a insuficiência e até mesmo o direcionamento errôneo na utilização dos impostos e da arrecadação tributária nessa pretendida equalização. A EC 95/16 delimitou uma política fiscal nos moldes inferidos pelo crescimento econômico do final dos anos 1960, que claramente beneficiou o capital em detrimento do trabalho, e em muitos aspectos cortar custos da máquina pública e da distribuição de renda, constituiu-se no fator fundamental para o estabelecimento de políticas públicas para a erradicação da desigualdade, com isso impossibilitando a efetivação de um poder público plenamente institucionalizado e voltado efetivamente para a nação brasileira.

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

O fim do boom da economia mundial com a crise do petróleo de 1973 deu lugar a um período impar do pós-guerra. A queda da atividade econômica e a aceleração inflacionária provocaram o rápido aumento do déficit e da dívida pública, o que colocou em xeque a continuidade da política de gastos...O confronto de posições entre monetaristas, adeptos da inflação inercial, e keynesianos desenvolvimentistas trouxe à baila a preocupação comum de conter o arbítrio das ações do setor público e de atacar a inflação. O livro A crise do “bom patrão” (Castro et al., 1983) materializou o grito dos monetaristas liberais contrários ao que denominavam de gigantismo do Estado, reforçando assim o embate pelo controle da oferta monetarista e pela redução dos gastos públicos e dos incentivos fiscais e creditícios. Os keynesianos desenvolvimentistas defendiam o Estado ativo, mas criticavam a inadequação e o autoritarismo no uso dos instrumentos à disposição do governo, a concentração tributária na esfera federal e a perda de autonomia dos entes

subnacionais, bem como a falta de transparência e de melhor definição dos orçamentos públicos. Estavam certos de que o efetivo conhecimento do resultado fiscal e o controle social sobre os gastos públicos teriam o poder de desmistificar o alarido contra o déficit público e de preservar a atuação consistente da política fiscal. Os inercialistas, por sua vez, mesmo preocupados com o descontrole monetário, acreditavam no sucesso do ajuste fiscal do período 1981-1983 e atribuíam a alta da inflação ao mecanismo de transmissão de preços por meio da correção monetária. (LOPREATO: 2013, p. 119).

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

O sistema de incentivos fiscais criado no bojo das reformas de 1964 constituiu-se em um dos pilares da política de intervenção do Estado, mas a crise fiscal e o mediocre índice de expansão do produto interno, associado à determinação de conter o déficit público, comprometeram a dinâmica de arrecadação e a lógica de sustentação do sistema de incentivos fiscais do período de crescimento acelerado...A crise das condições de financiamento requeria repensar o papel do Estado e reavaliar o montante de gastos, os encargos financeiros e os benefícios tributários, além do tamanho da carga tributária. Porém, a dimensão da crise, num quadro de restrição absoluta de financiamento externo, restringiu o poder de mudança. O acordo da dívida externa internalizou no setor público os efeitos da crise e restringiu as chances de redesenho do sistema tributário. O baixo crescimento, a inflação e os incentivos à produção voltada ao exterior, ao lado da pressão dos entes subnacionais por maior participação na receita fiscal e da dificuldade de cortar antigos benefícios fiscais, comprometeram o potencial de arrecadação e o alcance das alterações tributárias. (LOPREATO: 2013, p. 133).

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

Um conjunto relevante de ideias liga o *Tratado sobre a moeda* à *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. A separação dos planos de poupança dos de investimento; a ausência de qualquer “eficácia inerente aos processos econômicos” (nas palavras de Samuelson) que os levem ao equilíbrio; a estabilidade do consumo e a volatilidade do investimento; e a função de reserva de valor da moeda – todas estas ideias já estavam presentes no *Tratado*. A teoria geral agregou um mecanismo unificador que tomou a forma de “princípio da demanda efetiva”. Keynes ofereceu, pela primeira vez à profissão, uma teoria abrangente sobre demanda e oferta de produtos; mostrou que se a demanda estiver abaixo da oferta a produção deveria diminuir para que ambas se equilibrassem novamente; segue-se daí a possibilidade de que “o sistema econômico possa estar em equilíbrio estável...a um nível abaixo do

pleno-emprego” (CW vii. 30). Para os economistas que desejavam construir um mundo melhor, este foi o avanço crucial. Explicava a recessão e mostrava que as formas de se escapar dela poderiam ser conscientemente organizadas. (SKIDELSKY: 1999, p. 87).

Não resta dúvida que a redução da desigualdade social e o combate permanente a concentração de renda tem base a teoria econômica desse grande liberal – nunca esquecer que Keynes era um *whig*, era discípulo e amigo de Alfred Marshall e era filiado e ideólogo do partido liberal inglês – que através das suas obras fomentou as políticas fiscais e públicas de grande parte dos países que adotaram as diretrizes do bem-estar do Pós-Guerra.

Segundo Ulrich Beck, o desmonte do Estado do Bem-Estar Social nas últimas décadas, caracteriza a afirmação da sociedade de risco e esse constitui um dos mais agudos perigos de iniciativas de governos e associações que não têm nenhuma responsabilidade com o futuro da humanidade, entre as quais a perpetuação da desigualdade social. A EC 95/16 vem constituindo essa consequência. Ela vem cortando gastos públicos, e para muitos, isso veda a distribuição de renda e, por outro lado, beneficia os mais ricos e detentores de capital improdutivo (rentistas e especuladores), em detrimento dos trabalhadores em prejuízo até mesmo dos detentores de capital produtivo (industrialistas, comerciantes, etc.), ou seja, em prejuízo do capital que cria trabalho e renda para se contrapor e combater a concentração de renda que está na origem de muitos males no Brasil, entre os quais o recrudescimento da violência social. Para tanto, é importante sempre lembrar a trajetória da política fiscal no Brasil, entre 1930 e até os dias atuais, com suas consequentes conquistas e inclusões da cidadania social<sup>6</sup>.

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) nascido nos aspectos mais primários com as iniciativas previdenciárias do chanceler alemão Otto Von Bismarck (1815-1895) e se desenvolveu por vários caminhos complexos ao longo do século XX, passando pela Social Security Act de 1935, que estabeleceu um sistema de benefícios sociais para os americanos; pelos relatórios de 1942, de William Henry Beveridge

---

<sup>6</sup>Antes de qualquer coisa devemos ressaltar que a distinção das três fases da política fiscal brasileira, exposta no quadro acima, é arbitrária do ponto de vista sociológico ou econômico, portanto, passível de ser confrontada por qualquer outra distinção e nem pretende substituir qualquer outra classificação.

(1879-1963), um dos maiores reformadores sociais do século XX, e todas as diretrizes e leis sociais em grande parte do países que normatizaram o Estado do Bem-Estar Social.

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

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

No período do regime militar-autoritário instaurado em 1964, ocorreu um movimento contraditório entre o retrocesso dos direitos políticos e civis e a retomada desses mesmos direitos a partir de 1974. (CARVALHO: 2001, pp. 158-173). O regime militar manteve os direitos sociais, mas esmagou com o que restava dos direitos civis e políticos que ainda respiravam. Os direitos sociais foram mantidos, porque, provavelmente, os militares perceberam logo, que o discurso udenista liderado por Carlos Lacerda – com panca de moderno – logo envelheceu e se tornou muito odiado pela maior parte do povo brasileiro, justamente por atacar o que Getúlio Vargas tinha de mais moderno e universal, ou seja, de colocar a política fiscal a serviço da inclusão social<sup>7</sup>. Desse modo, a nomenclatura UDN, em razão da sua incapacidade de reconhecer, e mais que isso, devotar verdadeiro ódio aos direitos sociais consagrados no período getulista, sepultou o ideário udenista de modernização, deixando a sigla como sinônima de atraso.

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

---

<sup>7</sup>CARLOS LACERDA (1914-1977) era o principal líder da UDN e inimigo mais ferrenho de GETÚLIO VARGAS no seu segundo governo (1951-1954). O atentado da rua Toneleros, na noite do dia 5 de agosto de 1954, em que ele foi ferido no pé e onde morreu o major VAZ, efetuado por desastrados pistoleiros, precipitou a crise que determinou o suicídio de GETÚLIO na manhã do dia 24. LACERDA apoiou o golpe militar de 1964, mas a sua ambição de alcançar a Presidência da República e seu radicalismo provocou o seu fim, sendo cassado pelo regime que ajudou assumir o poder.

comandada pelo então general-de-divisão João Batista Mascarenhas de Moraes. Quando os oficiais da FEB retornaram ao Brasil, se reuniram com o objetivo de modernizar a economia do país, ideário alimentado na ESG, sendo esse o mote fulcral do golpe de 1964.

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

O período entre 1930 e 1967, constituiu-se no mais importante do ponto de vista da inclusão social, da emergência da classe média e da trabalhadora de forma uniforme, lenta e consistente, a despeito de retrocessos na dimensão política e civil. Nesse propósito, foi baixada legislação inclusiva como os decretos-leis 2.162/1940 e 5.452/1943 e as leis 3.807/1960 e 4.090/1962, que criaram instituições tal como a previdência social para os trabalhadores, embora a previdência social dos funcionários públicos já havia sido criada em 1927<sup>8</sup>. Esse período e o inclusivo que em muitas medidas avançava para o bem-estar proporcionado pela participação mais intensa da política fiscal, no entanto, esse processo de inclusão social não aconteceu de forma linear e nem foi aprofundada para outras camadas sociais além daquelas produtoras, ou seja, as classes trabalhadoras que passaram a ter na carteira de trabalho o seu documento que lhe assegurava a sua cidadania e inclusão. Essa forma de inclusão o professor

---

<sup>8</sup>A previdência dos funcionários públicos já havia sido criada pelo Decreto Legislativo nº 5.128 de 1926, transformada pelo Decreto 19.646, de 31 de março de 1927, na Previdência Social dos Funcionários Públicos.

Wanderley Guilherme dos Santos chamou de cidadania regulada que ele assim conceituou:

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

A cidadania era regulada, porque não estava adstrita aos valores clássicos da democracia liberal moderna, mas aos códigos de ocupação e nesse sentido à apresentação da carteira de trabalho que passou a ser o documento primordial dos cidadãos trabalhadores. Para além, dos trabalhadores urbanos com carteira assinada, a despeito de toda gama de inclusão, ficava a dimensão dos bestializados, dos párias sociais e dos enjeitados que não recebiam nenhum benefício social e nesse grupo estavam incluídos os trabalhadores rurais e as pessoas do campo, juntamente com os favelados em nos cinturões e arrabaldes das cidades do país. Depois de 1930, apesar de todo processo inclusivo, só eram cidadãos, a **classe média para cima**, os **funcionários públicos** e os **trabalhadores com carteira de trabalho**, porque esses segmentos estavam encaixados no sistema produtivo que precisava financiar o ingresso dos novos atores sociais. Mas os trabalhadores rurais e agricultores continuavam a viver na mais sombria condição de vivência material, juntamente com os retirantes e os favelados sem o albergamento de infraestrutura, saneamento, saúde, educação e trabalho reconhecido, ou seja, alijados de renda, do sistema produtivo e de qualquer reconhecimento, como bem denunciou o jovem deputado federal gaúcho Fernando Ferrari, no seu livro clássico **Os Escravos da Terra**, prefaciado por Érico Veríssimo. Nesse livro, Ferrari denunciou a pavorosa condição de vida material e a situação sub-humana dos agricultores e trabalhadores rurais, propondo para tanto, a inclusão dos mesmos na dimensão da cidadania social do Brasil. Portanto, fora da cidadania regulada, não havia o reconhecimento de qualquer condição de dignidade humana e de bem-estar ficando esses grupos sociais na condição de bestializados. O conceito de cidadania regulada está muito próximo do conceito de estadania, pois as duas partem do reconhecimento pleno do Estado incluído nele (como os funcionários públicos) ou sob a sua esfera (como os trabalhadores com carteira).

No período seguinte, entre 1967 e 1988, se caracterizou pelo grande desenvolvimento econômico e da infraestrutura do Brasil, onde o país foi alçado à oitava economia do mundo, onde a política fiscal esteve a serviço do acúmulo de riqueza, sem beneficiar políticas públicas afirmativas de maior repercussão social. Esse período, onde se priorizou o desenvolvimento econômico sob o controle quase absoluto do Estado autoritário se caracterizou, por esse viés, pela cidadania controlada, sem inclusão social. E o terceiro, que ainda vivenciamos, é dimensionado por políticas contraditórias onde está pautada iniciativas de inclusão social, mas também de recrudescimento tributário em cima da classe trabalhadora e da baixa classe média e de isenção e beneficiamento fiscal para os especuladores e os mais ricos, cujos impostos foram reduzidos de em torno de 35% para 8%, ampliando ainda mais o abismo entre os ricos e os pobres. Esse processo contraditório demonstra claramente, que nesse período, a cidadania permaneceu incompleta, a despeito da Constituição de 1988 enunciar no seu artigo 1º, que a cidadania e a dignidade da pessoa humana, são fundamentos da República Federativa.

A evolução da política fiscal no Brasil tem muitas componentes, nas suas três grandes fases: primeiro a de inclusão com cidadania regulada, depois de desenvolvimento econômico e cidadania controlada pelo Estado autoritário, desde 1930 até os dias atuais, sendo a principal delas é a quase absoluta ausência de controle social sobre suas decisões. Talvez, porque bem como percebeu o historiador José Murilo de Carvalho, no Brasil não vigora a ideia real de cidadania, mas de estadania. Nesse sentido, valendo-se de uma afirmação de Aristóteles (384-322 a. C.), onde o “homem fora da polis era um deus ou uma besta”, daí formular uma expressão de que no Brasil fora do Estado, somos todos bestializados, daí a frenesi pela busca da estadania. Essa concepção tem origem em Hegel, para quem o Estado era tudo e a sociedade civil (sempre descrita em minúsculo) era o âmbito do estado de natureza e do caos. O Estado para Hegel era o estágio supremo do Espírito Objetivo, ou seja, o Estado vem a ser tudo e o indivíduo e a sociedade civil, na sua visão, eram quase nada ou no máximo seus meros apêndices. Segundo Bryan Magee, para Hegel “o homem deve toda sua existência ao Estado”, pois para o grande filósofo alemão, “somente no Estado o homem tem uma existência racional” (MAGEE: 1999, pp. 158/161). Essa concepção onde o Estado é tudo e o indivíduo e a singularidade são nada, sem dúvida contribuiu, através de Gentile e Mosca, para a consolidação do fascismo na Itália de Benito

Mussolini na primeira metade do século XX<sup>9</sup>. No Brasil, o Estado é tudo e a Sociedade Civil nunca se afirmou, por isso, não temos cidadania, mas estadania. Estudiosos estrangeiros – chamados de *brasilianistas* – que observaram o tremendo contraste existente no Brasil entre os ricos e os pobres, como o francês Jacques Lambert que escreveu um livro hoje clássico intitulado **Os Dois Brasis**. Lambert desnuda a estrutura social dualista e contrastante entre o Brasil desenvolvido e o subdesenvolvido.

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

Esses atrasos, apontados por Lambert, em muitos aspectos eram espelhados pelo fenômeno do coronelismo denunciado pelo estudioso Victor Nunes Leal no seu livro **Coronelismo, Enxada e Voto**. Na outra ponta, o estrato das classes dominantes e das elites é estudado por Raymundo Faoro no seu livro **Donos do Poder**, onde ele aborda a formação das estruturas de poder que constituíram o estamento superior do Estado brasileiro. Esses contrastes abismais, não permitiram a formação e o desenvolvimento da cidadania no país, de forma que somente medrou a estadania junto aos estratos dominantes do Estado e da burocracia pública, que acabou formando uma estranha aliança com o grande empresariado e donos de capital. Essa aliança entre as elites da burocracia pública e os donos de capital, determinou os rumos da política fiscal focando, abertamente, o desenvolvimento econômico, entretanto, sem esboçar estratégias de inclusão social. O regime militar de 1964, iludido que crescimento

---

<sup>9</sup>Fascismo deriva do termo *fascio*. Este era um feixe de varas em torno de um machado que os lictores na antiga Roma que acompanhavam os magistrados. O *fascio* era o símbolo da justiça e da presença do Estado na Roma Antiga. O fascismo tem origem na Itália, ainda no século XIX, mas tornou-se dominante a partir de 1922, com Benito Mussolini (1883-1945) e se caracteriza por ser um regime de nacionalismo autoritário, onde o Estado é a totalidade da realidade política, econômica e social de um país. Segundo PAULO SANDRONI, no fascismo, o Estado é o principal dirigente da economia nacional, com isso ele pode fomentar muito da cidadania social, mas as liberdades individuais e garantias jurídicas pertencentes à cidadania civil e de participação no poder da cidadania política são totalmente suprimidas. Em forma de síntese: no fascismo o Estado é tudo e o indivíduo é nada. O fascismo caracteriza também pelo nacionalismo extremado, corporativismo, modernização conservadora e autoritária e alianças de classes sob a tutela do Estado.

econômico provocaria automaticamente a supressão das desigualdades, provou ser um erro. Essa dissintonia entre o desenvolvimento econômico e a desigualdade foi apontada pela professora Sylvia Hewlett observando que “a recente descoberta da pobreza persistente no Terceiro Mundo, e a suspeita de que o crescimento econômico ‘só por si não pode resolver nem mesmo aliviar o problema, dentro de um período razoável de tempo’, deflagraram um despertar do interesse na ligação entre crescimento e equidade. (HAWLETT: 1981, p. 153). Mais adiante ela analisa a crescente desigualdade de renda provocada pelo desenvolvimento econômico sem inclusão, apoiada em dados do próprio Ministério do Trabalho.

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

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

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

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

Na outra banda, um grupo de *scholars* norte-americanos, compostos pelos professores Thomas E. Skidmore, Werner Baer, William R. Cline e Robert Packenham coordenados pelo professor Riordan Roett diretor de Estudos Latino-Americanos da Escola Superior de Estudos Internacionais da prestigiada John Hopkins University pesquisaram sobre a realidade social e econômica do Brasil nos anos 1970. No final dessa década, o grupo publicou um livro contendo artigos, que resumiam seus estudos, mas dentre eles o que mais nos interessa aqui é a abordagem do professor Werner Baer que se ateve especialmente no crescimento econômico do regime militar.

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

previdência social e outros aportes, além de recursos externos e um controle quase absoluto das normativas desse crescimento através de mecanismos jurídicos e políticos concentrados no regime autoritário.

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

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

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

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

passando de 84 dólares em 1960 para apenas 90 dólares em 1970. Na outra ponta, a concentração de riqueza dos 5% mais ricos foi em torno de 30% passando na ordem percentual de 27,4% em 1960 para 36,3% em 1970, enquanto que o seu rendimento *per capita* quase dobrou passando de 1,645 dólares em 1960 para 2.940 dólares em 1970. O crescimento econômico do Brasil sob a primeira década do regime militar, destacadamente entre 1967 e 1974, tem poucos paralelos no mundo moderno, sendo que diante desse fenômeno, o país foi alçado à oitava economia do planeta já na década de 1970. Mas como podemos ver, esse crescimento não foi acompanhado com a devida e necessária distribuição de renda, ocorrendo mesmo uma drástica concentração da riqueza socialmente produzida.

<b>VARIAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL ENTRE 1960 E 1976</b>				
	<b>Valores Percentuais</b>		<b>Renda <i>per capita</i> em US\$</b>	
	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>
40% Inferiores	11,2	9,0	84	90
40% Seguintes	34,3	27,8	257	278
15% Seguintes	27,0	27,0	540	720
5% no Topo	27,4	36,3	1.645	2.940
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>300</b>	<b>400</b>

Fonte: BAER in ROETT – 1978, p. 79

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

Maria Helena Moreira Alves denomina o regime militar de Estado de Segurança Nacional com sua vigorosa política de crescimento econômico, no entanto, sacrificando investimentos em áreas fundamentais como a saúde e a educação. Para ela “os gastos com a saúde e educação diminuiriam constantemente durante a primeira década do

Estado de Segurança Nacional” (ALVES: 1984, p. 155). A redução dos gastos públicos, entre 1965 e 1974, com saúde e educação, estão estampados no quadro abaixo:

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

Fonte: ALVES: 1984, p. 155

Para Maria Helena Moreira Alves, a redução dos gastos governamentais com saúde e educação, deve-se ao projeto ferrenho do Estado de Segurança Nacional de se voltar exclusivamente ao crescimento econômico.

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

Não resta dúvida em afirmar que o Brasil, nos cinquenta anos entre 1930 e 1980, experimentou o maior crescimento econômico da sua história e um dos maiores do mundo. Durante o regime militar entre 1964 e 1985, a economia brasileira foi marcada por uma vigorosa estatização, sendo essa uma das marcas mais importantes da política fiscal dos militares. A política fiscal do regime militar depois de 1967 financiou o crescimento econômico brasileiro sob a dimensão de uma forte economia estatizada que realmente fez do Brasil uma potência econômica, no entanto, crescimento econômico que não representou melhoria significativa para a maior parte da sua população e nem realizou a subtração considerável da desigualdade social. Depois de 1967, a renda per capita cresceu significativamente, mas não representou distribuição de renda. Por outro lado, ocorreu inclusão social no período entre 1930 e 1967 que não foi acompanhada do

fortalecimento de instituições democráticas equivalentes que albergassem também os direitos civis e políticos. A nosso ver, a principal razão entre o disparate entre o desenvolvimento econômico e a desigualdade é a vigência das instituições brasileiras tanto políticas quanto administrativas. No campo político ocorre crise da representação, dos partidos, do Congresso Nacional e do próprio presidencialismo, todos a exigir reformas urgentes e no campo administrativo, um exemplo claro é a estrutura das polícias. Nada reflete mais as desigualdades do Brasil que as estruturas das polícias entre o andar de cima e o de baixo (entre oficiais e praças nas polícias militares e delegados e agentes nas polícias civis dos estados e também na federal). Essa dissonância entre a cidadania prometida, tanto civil, como política ou mesmo social, e as instituições que deveriam albergá-las, demonstrando uma distância avassaladora entre o Estado e a Sociedade Civil, é um dos maiores males da nossa história. O antropólogo norte-americano James Holston escreveu que ao longo dos anos ocorreu um processo de reinvenção da esfera pública no Brasil que provocou rasgos de insurgências, mas esse movimento precisa ser aprofundado sob a égide do Estado democrático de direito<sup>10</sup>.

A EC 95/16 na verdade, está na esteira da política fiscal instalada em 1967, para favorecer o desenvolvimento econômico e até mesmo o sistema financeiro, em detrimento do trabalho organizado, que ainda arca com a maior parte dos tributos, o que afetou dramaticamente a distribuição de renda e impossibilitou a constituição de um verdadeiro bem-estar social integral. Dessa forma, opção pela austeridade da EC 95/16, vem nesses anos, cortando gastos tanto na dimensão do custeio afetando, desse modo, os servidores e a continuidade dos serviços públicos, bem como nas transferências correntes o atingirá os aposentados e os investimentos sociais, perpetrando a tremenda e histórica injustiça social no Brasil. Também, não pode ser pelo aumento dos impostos, tal como defende Piketty, pois, dessa forma, como os trabalhadores proporcionalmente

---

<sup>10</sup>JAMES HOLSTON formou-se em antropologia na Universidade Yale em 1986, destacando-se por seus estudos sobre a cidadania, principalmente, sobre a cidadania no Brasil, muito diferente da americana. A cidadania americana parte de patamares democráticos e comunitários e a brasileira de princípios jurídicos e vinculados às definições do Estado. Seu livro **Insurgent Citizenship: Disjunction of Democracy and Modernity in Brazil** é uma abordagem sociológica profunda sobre os fundamentos da cidadania no Brasil. Esse livro é resultado de trabalho de muitos anos onde HOLSTON investigou as contradições e processos inclusivos da cidadania no Brasil que vão desde a luta por direitos de moradia, por saúde, infraestrutura ao devido reconhecimento por parte das autoridades desses e outros direitos. JAMES HOLSTON, atualmente, é professor de antropologia na Universidade da Califórnia na cidade de Bekerley, próximo a São Francisco, por isso ela é também chamada de Universidade de Bekerley.

pagam mais tributos que os banqueiros, isso aumentará ainda mais o abismo entre as classes sociais.

Para muitos estudiosos, a EC 95/16 está na base da precarização dos serviços públicos e a conseqüente deterioração das carreiras públicas com o pretendido corte nas despesas correntes, tanto no seu aspecto de custeio bem como de transferência, sepultando toda e qualquer política pública, no sentido de incluir a cidadania social e até mesmo civil porque não se afirmará iniciativas voltadas para a área de segurança pública e de proteção aos fragilizados. Destarte, torna-se fundamental o controle da gestão pública e da política fiscal pela Sociedade. Segundo o professor Helio Saul Mileski existe quatro espécies de controle sobre a gestão fiscal que são: controle administrativo, controle legislativo, controle judicial e controle social. (MILESKI: 2003, pp. 149-152). O controle social, infelizmente, é o mais incipiente por causa do baixo grau da cidadania, mas deveria ser o mais importante do ponto de vista das teorias da democracia.

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

No final dos anos 1980, um grupo de intelectuais, lançou um livro intitulado **Brasil: Reforma ou Caos**, hoje um livro raro, mas de grande importância para se

compreender o debate em torno do Estado que acontecia então no meio acadêmico. Esse livro traz um capítulo particularmente elucidativo *O Estado social da Nação* e uma seção ainda mais esclarecedora ao nosso tema *A ilusão do crescimento* onde é estudada as implicações do crescimento econômico do Brasil sem inclusão social. A abordagem sobre a América Latina e sobre o Brasil. A análise em questão é profunda e contundente:

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

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

O desempenho econômico do Brasil foi em muitos aspectos nitidamente superior ao dos demais países do continente. Na verdade, nosso país foi por muito tempo considerado como o mais claro exemplo de sucesso na via conservadora de modernização. O Produto Interno Bruto brasileiro, que já vinha crescendo a uma taxa histórica de cerca de 6-7% ao ano, tem seu ritmo de expansão acelerado para valores na ordem de dois dígitos no período que segue a pequena depressão de 1962-1966, chegando a uma média de 11,2% durante o período 1967-1973. Este é o período conhecido como o do “milagre” brasileiro. A partir desta última data começa a arrefecer o ritmo de crescimento do PIB, com o valor máximo de 14% em 1973, caindo para 9,8% em 1974 e 5,6% em 1975. Mas, ainda assim, o crescimento pós-73 (início da retração mundial que se seguiu ao primeiro choque do petróleo) ainda foi muito substancial, compatível com as taxas históricas de crescimento, situando-se no nível de 7,1% ao ano entre 1973-80. (JAGUARIBE: 1989, p. 54).

Como podemos ver o estrito crescimento econômico sem a observância da **cidadania social** que permite a inclusão e a distribuição de renda, da **cidadania política** que permite a participação dos mais pobres e da classe trabalhadora nas decisões políticas do país e da cidadania civil, consagrada em sua amplitude no Art. 5º da Constituição de 1988, que garante a liberdade e a dignidade das pessoas, vem a ser

ilusório e fonte dos principais males que perduram em nossa Sociedade. A EC 95/16 estabeleceu a reforma fiscal para refinar o crescimento econômico em detrimento dos direitos e do sacrifício dos salários, sem dúvida nenhuma, provocará com sua proposta, ainda mais a erosão da cidadania conflitada e incompleta, pois a política fiscal no Brasil, nas últimas décadas, em movimento basculante, realizou inclusões sociais e ao mesmo tempo fomentou ainda mais diferenças entre os ricos e os pobres, dando mais benefícios fiscais aqueles e sobrecarregando de tributos estes últimos. A EC 95/16, para muitos, se constituiu em grande obstáculo ao desenvolvimento social e até mesmo econômico, pois ela afastará do sistema de produção, do consumo, da circulação de riqueza e da própria cidadania social, grandes segmentos da população brasileira, ou seja, dos mais pobres.

A política fiscal no Brasil deve estar voltada para o melhoramento dos índices de desenvolvimento humano e não tão somente justificada para o progresso econômico e para o ajuste das contas públicas, mas decisivamente para a cidadania social. Não por outra, a EC 95/16 considerado, por vários, o maior óbice constitucional para o definitivo desenvolvimento econômico com abrangente inclusão social para fechar o círculo da cidadania incompleta, a despeito das promessas consagradas na Constituição de 1988 e ter superado as fases da cidadania regulada e da cidadania controlada. Essa dialética entre inclusão social de um lado e de outro a exclusão civil e política, permeou a história do Brasil depois de 1930. A cidadania, dessa forma, nunca foi completa: quando os governos, através das suas políticas fiscais, incluíram os direitos sociais, por outra parte, excluíram a cidadania civil e a cidadania política. E o regime militar ao pretender controlar a cidadania, as subtraiu da sua agenda de crescimento econômico. Esse círculo com todos os avanços e promessas dadas pela Constituição de 1988, ainda não foi completada e permanece cindida nos seus fundamentos mais evidentes: saúde, educação e segurança pública. O professor James Holston analisa que nos últimos anos, emergiu contra a dilaceração do tecido social brasileira e contra a própria incapacidade do Estado intervir de forma positiva e propositiva nos conflitos sociais, ação da cidadania insurgente. As crises das cidadanias são determinadas, de certa forma, pelas iniciativas e tentativas de desmontar o Estado de bem-estar social, que assim é definida pela professora Marta Assumpção Rodrigues<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup>A concepção do Estado de bem-estar social é uma das mais importantes contribuições práticas da sociologia inglesa para o mundo contemporâneo. Os principais mentores, senão criadores da idéia do

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

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

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

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

Temos, pois, uma dupla estratificação: a determinada pela renda individual e a determinada pelo usufruto de bens públicos. Em princípio, a estratificação pela renda individual tende a ser muito mais desigual que aquela produzida pela distribuição desigual de bens públicos, que idealmente procura ser não apenas

---

Bem-estar social é o casal SIDNEY WEBB (1859-1947) e BEATRICE POTTER WEBB (1858-1943), que juntamente com outros socialistas britânicos pertencentes à sociedade Fabiana, desencadeou a criação do Partido Trabalhista inglês. BEATRICE foi a que mais contribuiu para o ideário do Estado do bem-estar social onde a política fiscal tem importância primordial.

igualitária como compensadora da estratificação determinada pelo mercado. O impacto dos bens públicos na compensação da desigualdade social nem sempre é efetivo, e alguns desses bens, em especial, a educação, favorecem particularmente as classes médias. Em situações como a brasileira, os grupos mais pobres da população são os menos beneficiados pelos serviços públicos, e em certos casos, como no de policiais corruptos e brutais, sua presença pode chegar a ser um ônus para a população dos bairros populares. (SORJ: 2004, p. 43).

A crise do Estado de bem-estar social como bem descreveu o professor Bernardo Sorj, envolvia a crise do keynesianismo que consistia na sua base legitimadora<sup>12</sup>. Na verdade, o pensamento de Keynes que alimentou todo o arcabouço intelectual do Estado de bem-estar, não estava em crise, até porque nenhum modelo econômico e político é eterno e imutável, o que entrou em crise foram as formas de gerir as políticas fiscais, tais como no Brasil, que na segunda metade dos anos 1960, ao fazer a clara opção pelo desenvolvimento econômico acelerado e não pela distribuição de renda, acabou chegando ao limite de suas metas, por vários fatores como o endividamento externo e a alta da inflação. Assim como o marxismo tem a sua principal força na sua ontologia, mais propriamente dito na ontologia de Marx, o keynesianismo tem sua principal motriz na sua universalidade e em certa medida na sua força moral de optar pelos mais necessitados. O professor Fernando Cardim de Carvalho analisou a concepção keynesiana sobre a política fiscal:

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

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

Para implementar uma política fiscal ativa, o governo deveria preparar dois orçamentos fiscais, um para as funções ordinárias da administração pública e outro para os gastos discricionários do governo. O orçamento ordinário, recomendou Keynes, deveria estar sempre equilibrado (Keynes, CWJMK, 27,

p. 225). Deveriam existir fontes de recursos para financiar os gastos e assegurar que, em tempos de prosperidade, quando a demanda agregada estivesse elevada, o desempenho das funções normais do governo não criasse nenhuma pressão inflacionária na economia. O orçamento ordinário seria calculado sem considerar diretamente a necessidade de estabilização. O orçamento discricionário, ou de capital, seria a alavanca fiscal que o governo poderia ter a sua disposição para empurrar a economia em direção ao pleno emprego ou para mantê-lo. Este orçamento cobriria atividades de investimentos que pudessem ser aceleradas ou desaceleradas de acordo com o estado geral dos negócios na economia. Por causa dos possíveis longos hiatos entre a decisão de intervir e a implementação de um plano de investimento, o governo teria como reserva planos prontos para executar ao primeiro sinal de desaquecimento da economia. O andamento destes investimentos seria estabelecido de acordo com a necessidade de sustentar a demanda agregada, embora Keynes reconhecesse que poderia haver dificuldades técnicas de mudança deste andamento<sup>13</sup>. (CARVALHO: 1999, p. 273).

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

O sociólogo polonês Adam Przeworsky demonstra como o keynesianismo foi o elemento fundamental para se constituir o Estado de bem-estar social, base da socialdemocracia moderna, sob duas perspectivas essenciais: os partidos socialistas e dos trabalhadores participaram ativamente do processo eleitoral nos países ocidentais –

---

<sup>13</sup>DEMANDA AGREGADA (Demanda de Mercado ou Demanda Global). Quantidade de bens ou serviços que a totalidade dos consumidores deseja e está disposta a adquirir em determinado preço. Obtem-se, portanto, a demanda agregada de um produto somando-se todas as demandas individuais deste produto. A demanda agregada depende de todos os fatores que determinam a demanda individual mais o número de compradores do bem ou serviços em questão existentes no mercado. É a soma das despesas das famílias, do governo e os investimentos das empresas, consistindo na medida da demanda total de bens e serviços numa economia. Tanto a política monetária (determinação das taxas de juros) e a política fiscal (determinação dos impostos e gastos governamentais) tentam influenciar a demanda agregada para alcançar metas desejadas de crescimento e emprego. (SANDRONI: 1999, p. 160).

exceto nas ditaduras – consolidando a sua cidadania política, fundamental para a aquisição dos direitos sociais. E em segundo, os trabalhadores, dentro desse processo, conquistaram mais direitos com negociações e políticas de distensão entre as partes da cidadania civil e política. Assim, para Przeworsky, a revolução keynesiana foi o elemento catalisador para a inclusão da cidadania social e até mesmo certa “emancipação social” dos oprimidos. Esses aspectos são determinados pela compreensão de que a economia keynesiana é a economia da demanda e mais especificamente da demanda agregada. (PRZEWORSKY: 1989, pp. 243-248). Cabe sempre lembrar que o keynesianismo tão somente pode ser viabilizado em seu pleno teor dentro da perspectiva da vigência das cidadanias civil, política e social. Nos últimos vinte anos o Brasil, experimentou certa distribuição de renda, graças à estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real de 1994 e por programas de renda mínima e de inclusão social depois de 2003, mas ainda bastante insuficiente para erradicar a desigualdade. Os investimentos sociais, em razão da inflexão da política fiscal de 1967, que ainda permanece, nunca atingiram o montante necessário de investimentos para a supressão ou no mínimo uma equalização da distribuição de renda de toda a riqueza socialmente produzida.

O Estado-Nação, sem dúvida, é a maior criação política de todos os tempos, somente pode ser viabilizado plenamente, quando toda a nação obtenha o mínimo de equidade social. O maior e mais imediato reflexo da persistente desigualdade imperante no Brasil é o recrudescimento da violência urbana e social, sem falar na deterioração da saúde e educação públicas. O Estado-Nação brasileiro com suas crises de institucionalização desde 1822, não conseguiu ao longo de sua história, plasmar instituições aderidas e configuradas à realidade social do país, o que talvez ajude a explicar os contínuos estrangulamento das cidadanias civil e política, ainda que tenham ocorridos avanços na dimensão da cidadania social, exemplificados na legislação inclusiva baixada entre 1930 e 1967, como podemos ver abaixo. Para muitos, especialmente do espectro da esquerda, a EC 95/16, desde a sua promulgação, representa todas as mazelas e sofrimentos do povo brasileiro, cuja, maioria esmagadora, padece em crônica desigualdade social com falta de saúde, educação e segurança pública. Ela afetar a continuidade dos serviços do poder público atingindo, antes de qualquer coisa, as carreiras públicas, desencadeando assim, o sucateamento dos serviços públicos e do próprio Estado brasileiro.

Como observou Holston, o Brasil definiu o tipo e os parâmetros da cidadania, na Constituição do Império de 25 de março de 1824, bem antes de outros países. A Constituição de 1824 definiu a cidadania dos brasileiros por elementos nacionais, como o do princípio *jus solis*, ou seja, ter nascido em território pátrio, o que determinava a base jurídica da cidadania brasileira, bem antes dos direitos da cidadania civil, política e social. Holston escreveu que a cidadania social depois de 1930, foi patrocinada pelo Estado corporativista - de cunho autoritário nacionalista – sob Vargas. Essa ação teve como efeito a criação de uma cidadania estritamente vinculada às definições do Estado, estando sempre dependente da dimensão estatal. Na verdade, como observou Holston, a cidadania social criada pelo varguismo, se limitou à inclusão dos trabalhadores urbanos que, por conta disso, formaram um estrato subalterno privilegiado, porque receberam todas as proteções sociais do Estado. Mas essa cidadania foi plasmada sem o reconhecimento das cidadanias civil e política, o que ao longo da história do Brasil, depois de 1945, trouxe graves consequências ao pleno desenvolvimento social do país, inclusive provocando rupturas políticas tal com aconteceu em 1964. O desenvolvimento da cidadania no Brasil tinha como um grande obstáculo a má distribuição da política fiscal, principalmente, antes de 1967, quando o Estado incluiu formalmente na cidadania social segmentos inteiros do povo brasileiro, mas não avançou além de alguns passos por causa do caótico sistema tributário que vigorava até então. Esse sistema tributário, consagrado na Constituição de 1946, se caracterizava pela superposição de impostos, onde os municípios, os estados e a União estabeleceram verdadeiras guerras fiscais, prejudicando as arrecadações e a própria política fiscal em si. Com a Constituição de 1967, o Senado Federal passou a estabelecer e fixar as alíquotas máximas uniformizando, assim, o sistema de arrecadação de impostos.

Na verdade, com essa reforma, aconteceu foi o fato de que a política fiscal reorganizada acabou alavancando o crescimento da economia em detrimento do desenvolvimento social. Esse crescimento econômico acelerado prejudicou profundamente a sedimentação das cidadanias civis, política e social no avançar do regime militar. Nem mesmo o advento da Nova República em 1985 e a promulgação da Constituição, denominada cidadã, em outubro de 1988, conseguiu resgatar a devida dimensão das três cidadanias. O fato é que acontecem em vários pontos do tecido social ebulições, com segmentos que procuram se organizar para enfrentar as imensas dificuldades impostas pela realidade política brasileira. Essa dimensão de revolta

invisível e de vigorosa reorganização das comunidades que Holston denomina de cidadania insurgente. O Estado brasileiro, historicamente, beneficiou a estadania, isto é os donos do poder, como bem assinalou Raymundo Faoro. O Estado brasileiro, depois de 1930, incluiu grande parte das demandas da cidadania social, mas suprimiu a cidadania civil e a política e nunca reconheceu devidamente os segmentos bestializados e marginalizados, que começam lentamente a demandar seus direitos, através da cidadania insurgente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em maio de 2000, foi a primeira grande manifestação jurídica no sentido do controle dos gastos das finanças públicas. A promulgação da EC 95/16 foi o fecho mais elevado desse processo onde se procura estabelecer o equilíbrio entre os gastos públicos e a soma da arrecadação tributária. Sem essa consideração o caminho da pobreza é certo e inevitável.

A vigência da EC 95/16 ressalta as mazelas do antagonismo Estadania e Cidadania Social tão prevalente na realidade brasileira, trazida a tona com a vedação de investimentos sociais para o desenvolvimento econômico, sem o qual a afirmação da cidadania não se consubstancia. Não resta dúvida que o controle fiscal é necessário para a própria existência do Estado, decerto temos experiências históricas nesse sentido que quando ocorre o desequilíbrio entre os gastos públicos e a arrecadação tributária e financeira para a própria vigência estatal, se estabelece a decadência da própria sociedade ou de uma determinada realidade institucional, tal como aconteceu na fase final do Império Romano do Ocidente entre os séculos IV e V, e mesmo com a queda da Monarquia brasileira em 1889, pois o Império (1822-1889) endividado, mal se sustentava; bastou um grito do marechal-de-campo Deodoro da Fonseca, no dia 15 de novembro de 1889, para ele cair. Por isso a política fiscal deve ser sóbria mas não tirânica e nem perdulária, mas estar de acordo rigorosamente na harmonia entre despesas e receitas, ou seja, estar adequada entre os gastos e a arrecadação. Por outro lado é imperioso construir políticas públicas permanentes e institucionais para a distribuição de renda, para o pleno desenvolvimento da classe subalterna e dar cidadania a classe oprimida de todo o Brasil.

## CONCLUSÃO

A administração pública é o organismo vivo do Estado, sua máquina acionadora, sem o qual este funcionaria de forma muito precária, se é que funcionaria. Mas para manter esse organismo vivo e funcionando como projetado em várias disposições legais e constitucionais, ele necessita de recurso que o Estado busca na sociedade e nas forças produtivas. O Estado brasileiro abrigou, desde a sua independência em 1822, três tipos de administração pública que o condicionaram nesse desenvolvimento histórico: a patrimonial, a burocrática-weberiana e a gerencial, cada qual com suas virtudes e suas limitações.

A administração pública está prevista no art. 37 da Constituição Federal, de forma que as linhas gerais para o seu funcionamento estão estabelecidos nesse dispositivo constitucional. Este artigo abordou três questões centrais que estão atinentes a Lei de Responsabilidade Fiscal e a EC 95/16: a nova política fiscal estatuída por essa Emenda Constitucional; a administração pública e os custos para a sua manutenção e sua viabilidade como financiadora das iniciativas sociais.

Na verdade o foco central deste artigo é a administração pública e o seu desenvolvimento nas suas três dimensões que já vimos acima. Na sua evolução encontramos um paradoxo: a reforma do Estado que começou em 1995 e culminou com a promulgação da EC 19/98, instituiu a administração pública gerencial com objetivo entre outros de diminuir o custo do Estado para a Sociedade e aconteceu exatamente o oposto, de modo que aquela instituição passou a custar muito mais em relação ao PIB. Esse foi um dos pontos que definiram a promulgação da EC 95/16, com o objetivo de controlar os gastos públicos.

Esse controle passa por dois elementos fundamentais contidas nessa Emenda Constitucional: a despesa com o pessoal e a seguridade social. E ambos estão ligados a aposentadoria dos servidores e militares federais e estaduais dos entes federados. O papel e as atribuições da administração pública estão bem definida no referido artigo constitucional e de forma decorrente nas respectivas constituições estaduais, e por isso analisamos quais os efeitos da dita Emenda Constitucional na administração pública no Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- BRUE, Stanley L. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí (RS): UNIJUÍ; Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem/Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Rio de Janeiro/Relume-Dumará, 1996.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FERRARI, Fernando. **Os Escravos da Terra**. Porto Alegre: Editora Globo, 1963.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. **Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública – prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade da Sociedade de São Paulo, 2001.
- GREMAUD, Amaury Patrick. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- HALL, John A. IKENBERRY, G. John. **O Estado**. Lisboa: Editorial Estampa, 1990.
- HEADY, Ferrel. **Administração Pública: Uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HICKS, U. K. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.
- HIRST, Paul Q. **Evolução Social e Categorias Sociológicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: A Gramática Moral dos Conflitos Sociais**. São Paulo: Editora 34, 2011.
- JAGUARIBE, Helio et. ali. **Brasil: Reforma ou Caos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da Política Fiscal no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2013.

- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MATTOS Paulo (Coord.). PRADO, Mariana Mota. ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. COUTINHO, Diogo R. OLIVA, Rafael. **Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- MAGEE, Bryan. **História da Filosofia**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo: Escolhas Públicas na Democracia Representativa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.
- MOTTA, Helena. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora (MG): Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2000.
- NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.
- PRZEWORSKY, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.
- ROETT, Riordan. (Org.). **O Brasil na Década de 70**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SIMONSEN, Mario Henrique. CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; José Olympio Editora, 1975.
- SKIDELSKY, Robert. **Keynes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- SORJ, Bernardo. **A Democracia Inesperada: Cidadania, Direitos Humanos e Desigualdade Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.