

ISSN 2675-9934

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José Renato
de Campos Araújo» (EACH/USP)

Nº16 agosto/2021

OIPP

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

Conselho editorial

Agnaldo Valentin
Alexandre Ribeiro Leichsenring
André Gal Mountian
Cristiane Kerches da Silva Leite
Graziela Serroni Perosa
José Carlos Vaz
Ursula Dias Peres
Valeria Barbosa de Magalhaes
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

Editor

André Gal Mountian

Vice-editor

Agnaldo Valentin

Produção e divulgação

Viviani Oliveira Fernandes
Paulo Pereira da Silva
Danilo Rastaino Freire de Sá

Contato

E-mail: boletimoipp@gmail.com

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



Sumário

Pesquisas em Políticas Públicas

A Saga do Censo Demográfico brasileiro de 20206

*Letícia Figueiredo Collado, Alexandre Ribeiro Leichsenring, André Gal
Mountian*

**FUNDURB e Plano Diretor de São Paulo: como a governança
orçamentária influencia a política urbana municipal? 19**

Jéssica Alves, Ursula Dias Peres

Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Governamental

2021: Há ainda Democracia e Estado de Direito no Brasil? 26

Ester Gammardella Rizzi

Pesquisas em Políticas Públicas

A Saga do Censo Demográfico brasileiro de 2020

Letícia Figueiredo Collado¹, Alexandre Ribeiro Leichsenring², André Gal Mountian³

1. O Censo Demográfico e a sua relevância para as políticas públicas

Quantos somos, que idade temos e onde estamos, são informações basilares para o planejamento de qualquer política pública ou investimento privado. As estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alicerçadas nas informações do Censo Demográfico, estão na base dos critérios de repartição de recursos federais, exemplo da sua utilidade na gestão de políticas públicas. A boa reputação técnica e operacional do Instituto são fiadoras da qualidade da sua produção estatística, sendo reconhecida como fidedigna e confiável.

O Censo Demográfico compõe o Sistema de Estatísticas Oficiais (SEO) do Brasil, que envolve pesquisas domiciliares, cadastros públicos e registros administrativos, composto por órgãos e agências federais, estaduais e municipais. A coordenação do SEO é conduzida pelo IBGE, que compartilha expertise sobre coleta, tratamento e disseminação de dados, a partir de princípios fundamentais como a imparcialidade na produção e divulgação de informações, acesso público e irrestrito às estatísticas, entre outros (JANNUZZI, 2017, p.43-47).

As estatísticas públicas fornecidas pelo SEO constituem um elemento fundamental para o diagnóstico, formulação, implementação e avaliação de programas sociais, sendo utilizadas de forma intensiva por técnicos e gestores na elaboração e monitoramento de políticas públicas. Além disso, estatísticas

1 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

2 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP).

3 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).

públicas e indicadores sociais, ao dimensionar a existência de questões sociais, como baixo acesso a serviços de educação e saúde, possibilitam que grupos societários como partidos, sindicatos, ONGs e a imprensa pressionem para que determinadas demandas entrem na agenda e recebam recursos orçamentários (JANNUZZI, 2018, p.3).

Em perspectiva internacional, o Censo do Brasil é um dos mais detalhados, ao lado do Censo mexicano. De acordo com Jannuzzi (2018, p.4-5) isso reflete a baixa capacidade dos municípios brasileiros em coletar informações de maneira confiável, a baixa cobertura espacial e a falta de referenciamento geográfico das estatísticas locais. Desta forma, o Censo é a principal fonte de estatística em nível local e microlocal do país, incluindo setor censitário e área de ponderação. Trata-se de um levantamento que alcança todos os municípios brasileiros e permite identificar em detalhes características das famílias, das residências e dos seus entornos, a existência de esgoto a céu aberto, de pavimentação nas ruas, a presença de arborização e de iluminação pública, o acesso à rede de esgotos, o abastecimento de água potável e adequação da coleta de lixo. Seus dados orientam a demanda de vagas nos sistemas de educação, saúde e assistência social e provêm informações fundamentais para o planejamento da mobilidade urbana e sobre os mercados de trabalho formal e informal.

O primeiro Censo realizado no Brasil ocorreu no final do período imperial no ano de 1872, conduzido pela Diretoria Geral de Estatística (DGE), com atraso de 20 anos em relação ao planejado devido à resistência das elites agrárias (OLIVEIRA, 2003). O Censo levantou somente 14 quesitos de informação, incluindo características demográficas, profissão, religião e condição do indivíduo (se era livre ou escravo). O censo permitiu a caracterização sociodemográfica da população escravizada e constitui fonte de informação valiosa para pesquisas históricas.

A partir do período republicano os Censos foram conduzidos com frequência decenal, com exceção das edições de 1910 e 1930,

que não se realizaram, de 1990, que foi conduzido no ano seguinte, e de 2020, que já foi adiado por 2 anos consecutivos e tem previsão de realização em 2022. Ao longo deste período, o Censo passou por grandes mudanças, com ampliação temática e aprimoramentos metodológicos e tecnológicos (JANNUZZI, 2017, p. 49).

O Censo de 1940 refletiu o início do processo de industrialização e urbanização, bem como o estabelecimento de recomendações internacionais em relação à coleta de dados e comparabilidade das variáveis (JANNUZZI, 2017, p. 49). Já o Censo de 1960 foi marcado pela adoção da amostragem, que permitiu a ampliação significativa do escopo temático respondido por uma amostra dos domicílios, acompanhado pelo questionário básico respondido pela totalidade da população.

O último Censo realizado no Brasil ocorreu em 2010, com um questionário com mais de 90 quesitos com características demográficas da população, escolaridade, rendimentos, mercado de trabalho, aposentadoria e acesso a programas sociais (Previdência, Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada). O Censo também incluiu informações importantes para uma série de pesquisas acadêmicas sobre imigração, deficiências e incapacidades e casamentos homoafetivos. O Censo alcança todos os municípios brasileiros e exige um grande volume de pessoal, com elevada complexidade operacional para alcançar os cerca de 65 milhões de domicílios. O Censo de 2010 introduziu a coleta de informações por *palmtops* que tornou a operação de campo e de divulgação de resultados mais célere. Enquanto o Censo de 1970 demorou cerca de 4 anos para divulgar seus resultados, o Censo de 2010 fez isso em metade do tempo (JANNUZZI, 2017, p.50).

2. Apagão de dados

Após a realização, com atraso, do Censo Agropecuário em 2017, o IBGE previa em 2018 a necessidade de R\$ 3,4 bilhões para a execução do Censo Demográfico de 2020 (ISTO É, 2018). Muito

antes do adiamento do Censo 2020, entretanto, justificado pelo cenário de crise sanitária da COVID-19, o atual governo demonstrou incontáveis vezes sua falta de apreço pela produção estatística brasileira, assim como pelas instituições que a realizam. A postura do atual ocupante do cargo de presidente da república parece pairar entre o desinteresse pela produção estatística e a intenção de não prestar informações ou de promover a fragilidade do sistema estatístico nacional, que permite monitorar as ações do governo e limitar sua discricionariedade. Isto ocorreu de maneira indisfarçada no caso da demissão do presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Ricardo Galvão, após se contrapor à declaração do presidente Jair Bolsonaro chamando de falsos os dados publicados pelo INPE sobre desmatamento na Amazônia (GIRARDI, 2019). Outro caso emblemático é a constante troca de comando no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão responsável pela realização do ENEM e por importantes pesquisas estatísticas educacionais, que já teve cinco presidentes desde 2019.

A realização do Censo Demográfico é uma operação de grande porte e demanda corpo técnico qualificado, infraestrutura tecnológica e vasta coordenação operacional, tornados possíveis nas últimas décadas pela garantia de estrutura permanente e da disponibilidade estável de recursos em volume compatível. A desvalorização do governo atual em relação à produção e disseminação de estatísticas públicas, particularmente em relação ao Censo Demográfico de 2020, fica evidente quando analisada a linha do tempo apresentada na Figura 1. O Ministro da Economia Paulo Guedes manifestou ainda no início do mandato seu incômodo em relação ao custo para realização do Censo, criticando a quantidade de perguntas no questionário e chegando a sugerir que o próprio IBGE arcasse com a realização da pesquisa vendendo seus prédios (ROSA, 2019). As declarações indicam que o ministro não compreende a importância do Censo, a sua função pública, bem como a própria complexidade e operacionalização da pesquisa.

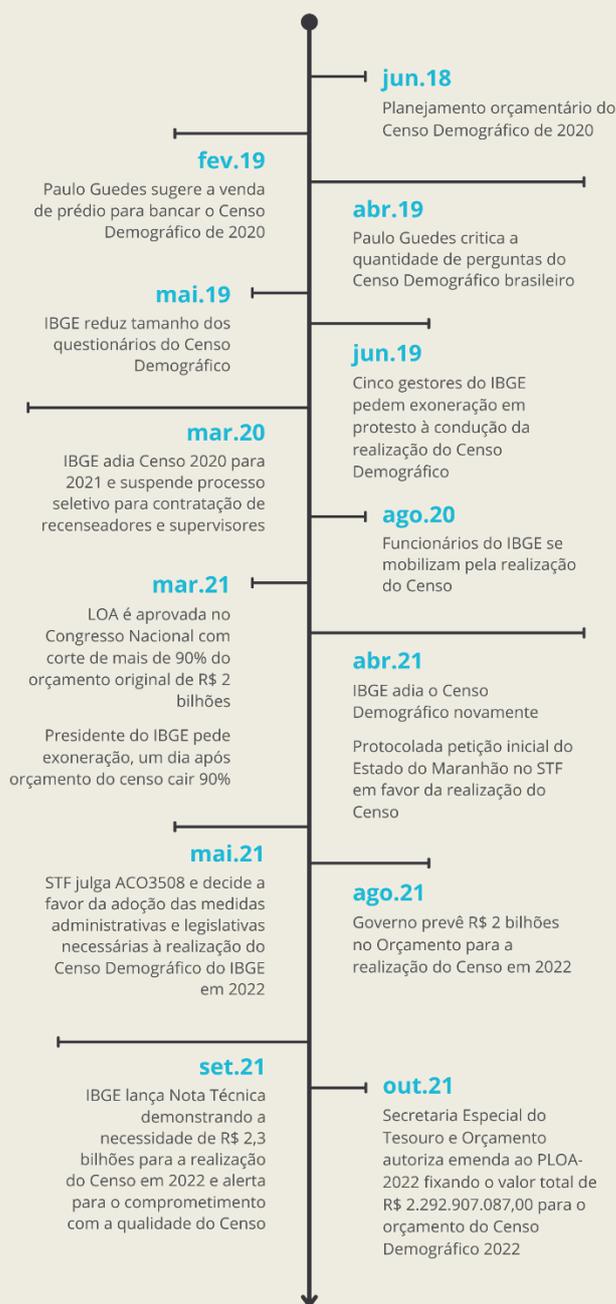
A pressão do Ministério da Economia levou à redução do questionário do Censo 2020 para diminuir os custos do inquérito (COSTA, 2019). Perguntas relacionadas aos rendimentos, emigração e posse de bens foram removidas, com impactos na qualidade da pesquisa, segundo a Assibge⁴ (ACKER, 2019), além de perdas em temas como déficit habitacional e na projeção do crescimento populacional até a realização do próximo censo. Neste momento, cinco gestores do IBGE pediram exoneração em protesto à condução da realização do Censo (PAMPLONA, 2019).

Em março de 2020, já no contexto da pandemia, o IBGE anunciou oficialmente o adiamento do Censo com a seguinte justificativa:

Em função das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública causado pelo COVID-19, o IBGE decidiu adiar a realização do Censo Demográfico para 2021. A decisão leva em consideração a natureza de coleta da pesquisa, domiciliar e predominantemente presencial, com estimativa de visitas de mais de 180 mil recenseadores a cerca de 71 milhões de domicílios em todo o território nacional. Considera, do mesmo modo, a impossibilidade de realização, em tempo hábil, de toda a cadeia de treinamentos para a operação censitária, cuja primeira etapa se iniciaria em abril de 2020, de forma centralizada, e posteriormente replicada em polos regionais e locais até o mês de julho. (IBGE, 2020)

4 Associação que reúne os servidores do IBGE.

Figura 1. Linha do tempo da Saga do Censo Demográfico de 2020



Fonte: Elaboração própria

A decisão de adiamento do Censo devido ao contexto sanitário acarretou ainda a suspensão do processo seletivo de contratação de recenseadores e supervisores.

Do ponto de vista do orçamento, como visto anteriormente, o IBGE previa um valor inicial de R\$ 3,4 bilhões para a realização da pesquisa em 2020. Após a pressão do governo, houve um corte de 30% indicando que o valor mínimo necessário para a realização do Censo seria de R\$ 2,3 bilhões. No entanto, as despesas realizadas com o Censo em 2020 indicam o desembolso de somente R\$ 116 milhões, correspondendo a cerca de 5% do valor previsto. Em relação ao orçamento de 2021, as discussões em torno da lei orçamentária conduziram ao orçamento inicial do Censo no valor de R\$ 2 bilhões. No entanto, em março de 2021, o orçamento foi novamente cortado, desta vez em 90% do valor previsto, levando a um novo adiamento do Censo (IBGE, 2021a) e ao pedido de demissão da presidente do IBGE, Suzana Cordeiro Guerra (SANTOS, 2021). As despesas com o Censo no Orçamento e os valores previstos, atualizados e realizados de 2019, 2020 e 2021 são apresentados na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Despesas com Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico nos Orçamentos Públicos de 2019, 2020 e 2021

	2019	2020	2021
Valor inicial	240.814.656,0 0	2.310.553.125,00	53.250.000,00
Valor atualizado	331.332.342,0 0	220.976.559,00	171.232.673,00
Valor realizado	36.167.192,87	116.092.963,50	---

Fonte: Portal da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU, 2021).

O adiamento do Censo acendeu uma discussão na sociedade em relação à possibilidade e à relevância de conduzir o Censo no contexto da pandemia. O governo do Maranhão protocolou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) para que a pesquisa fosse realizada, que, por sua vez, determinou que medidas legislativas e administrativas fossem tomadas para que o Censo seja conduzido em 2022 (PGE-MA, 2021). A divergência de valores sobre o orçamento reacendeu, com o governo prevendo inicialmente o orçamento de R\$ 2 bilhões, em divergência com o posicionamento do IBGE, que considera R\$ 2,3 bilhões o orçamento mínimo para a realização da pesquisa, finalmente autorizado pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento em outubro de 2021 (IBGE, 2021c).

3. Considerações Finais

Em razão dos inúmeros cortes orçamentários realizados nos últimos anos, assim como das manifestações do governo federal que desconsideram a importância da produção estatística brasileira, o IBGE tem demonstrado preocupação com a qualidade da realização do próximo Censo. Em nota técnica de setembro de 2021 (IBGE, 2021b), o Instituto explica como as alterações no

orçamento têm impacto direto no planejamento e execução das atividades nos períodos anterior e posterior à coleta de dados, apontando que novas mudanças poderiam comprometer uma operação de grande porte e complexidade como é a de um censo demográfico.

A realização periódica do Censo Demográfico com um intervalo de, no máximo, dez anos, está prevista na Lei Federal nº 8.184 de 1991, mas a instabilidade no processo de tomada de decisão para a realização do Censo de 2020 tornou iminente o risco de perda de qualidade na execução, mesmo levando em consideração a excepcionalidade do período de pandemia. O governo federal tem mostrado postura resistente à sua realização desde o início do mandato, e a exaustiva sequência de destruição e reconstituição do orçamento demonstra que a mobilização e pressão da sociedade são exigidas a todo momento.

A própria necessidade de recorrer ao STF para reafirmar o papel do levantamento de dados no Brasil e exigir a execução do Censo demonstra a indisposição do atual governo com o assunto. Em decisão do relator da ação do Estado do Maranhão no STF, de 28 de abril de 2021, o ministro Marco Aurélio aponta:

A União e o IBGE, ao deixarem de realizar o estudo no corrente ano, em razão de corte de verbas, descumpriram o dever específico de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia de alcance nacional – artigo 21, inciso XV, da Constituição de 1988. (STF, 2021)

Entretanto, a capacidade do IBGE de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia estabelecidos na Constituição Federal, é fruto de construção continuada, e depende de ações coordenadas e de longo prazo. A recente autorização da emenda ao PLOA-2022, garantindo os R\$ 2,3 bilhões para realização do Censo Demográfico é o desdobramento mais recente da saga do Censo no ano corrente. Ainda assim, as mudanças constantes e a insegurança por elas geradas indicam que o Brasil tem um longo caminho a percorrer para assegurar a permanência da sua produção estatística e, com ela, das políticas públicas

baseadas em evidências que permitem o mínimo de progresso em um país tão desigual.

Referências Bibliográficas

ACKER, H. Carta aberta à população EM DEFESA DO IBGE E DO CENSO SEM CORTES. ASSIBGE - Sindicato Nacional. 31 de maio de 2019. Disponível em: <<https://assibge.org.br/carta-aberta-a-populacao-em-defesa-do-ibge-e-do-censo-sem-cortes/>>

BRASIL. Casa Civil. Lei Federal nº 8.184, de 10 de maio de 1991. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. 1991.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

CGU. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência, Consulta da Despesa Pública. 2021. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas>> Acesso em: 21 de outubro de 2021.

COSTA, D. IBGE vai reduzir questionário para cortar 25% dos custos do Censo 2020. O Globo. Rio de Janeiro, 4 de abril de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/ibge-vai-reduzir-questionario-para-cortar-25-dos-custos-do-censo-2020-1-23584442>> Acesso em: 25 de outubro de 2021.

GIRARDI, G. Ricardo Galvão é exonerado do Inpe após críticas de Bolsonaro a dados do desmatamento. Estado de São Paulo. 2 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/ricardo-galvao-e-exonerado-do-inpe-apos-criticas-de-bolsonaro-a-dados-do-desmatamento/>> Acesso em: 27 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comunicado. Censo 2020 adiado para 2021. 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=27161>> Acesso em 22 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comunicado. Adiamento do Censo Demográfico. 23 de abril de 2021a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/30569-adiamento-do-censo-demografico.html>> Acesso em: 21 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Nota Técnica nº 006/2021. Esclarecimentos sobre o orçamento do Censo Demográfico 2022 – Exercício 2022. 28 de setembro de 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Nota_Tecnica_COC_006_Orcamento2022.pdf> Acesso em: 23 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comunicado. Sobre a complementação do orçamento do Censo 2022. 15 de outubro de 2021c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=31902>> Acesso em 27 de outubro de 2021.

ISTO É. Censo Demográfico 2020 precisa de orçamento de R\$ 3,4 bi e 300 mil recenseadores. 11 de junho de 2018. Disponível em: <<https://istoe.com.br/censo-demografico-2020-precisa-de-orcamento-de-r-34-bi-e-300-mil-recenseadores/>> Acesso em: 22 de outubro de 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações - ed. revista e ampliada. 6. ed. Campinas: Editora Alinea, 2017. v. 1. 192p

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO, v. 35, p. 1-10, 2018.

OLIVEIRA, J. S. "Brasil mostra a tua cara": imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003 (Textos para discussão).

PAMPLONA, N. Mais um gestor do IBGE pede exoneração em protesto contra cortes no Censo. Folha de São Paulo. Rio de Janeiro, 7 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/mais-um-gestor-do-ibge-pede-exoneracao-em-protesto-contr-cortes-no-censo.shtml>> Acesso em: 20 de outubro de 2021.

PGE-MA. Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão. STF acolhe ação da PGE/MA e determina que Governo Federal realize Censo. 28 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.pge.ma.gov.br/2021/04/28/stf-acolhe-acao-da-pge-ma-e-determina-que-governo-federal-realize-censo/>> Acesso em: 23 de outubro de 2021.

ROSA, B. Guedes quer vender prédio do IBGE para fazer Censo e sugere simplificar pesquisa. O Globo. Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/guedes-quer-vender-predio-do-ibge-para-fazer-censo-sugere-simplificar-pesquisa-23473491>> Acesso em: 21 de outubro de 2021.

SANTOS, S. Após corte na verba do Censo, presidente do IBGE pede exoneração. Folha de São Paulo. 26 de março de 2021. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/presidente-do-ibge-pede-exoneracao.shtml>> Acesso em: 25 de outubro de 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. Tutela Antecipada na Ação Cível Originária 2.508. Ministro Marco Aurélio, Relator. Brasília, Distrito Federal: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/marco-aurelio-manda-governo-censo.pdf>> Acesso em: 26 de outubro de 2021.

FUNDURB e Plano Diretor de São Paulo: como a governança orçamentária influencia a política urbana municipal?

Jéssica Alves⁵, Ursula Dias Peres⁶

1. Introdução

Diante das amplas possibilidades do debate de governança no setor público, este trabalho focaliza a governança orçamentária, que ganha destaque a partir dos anos 90, com a descentralização e consequente intensificação da produção de políticas públicas no âmbito municipal, pautada pela Constituição Federal de 1988. Com a descentralização, e responsabilização das cidades para produzir políticas públicas e promover a participação social, os municípios receberam a demanda de operacionalizar seu próprio desenvolvimento, bem como criar mecanismos para participação social no processo decisório.

Este trabalho discute a importância da governança orçamentária do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) do município de São Paulo para que se cumpram, da perspectiva do investimento público, as metas do Plano Diretor Estratégico (PDE) vigente. Para tanto, são analisados aspectos normativos, orçamentários e de estrutura organizacional.

2. Governança Orçamentária em São Paulo: Plano Diretor Estratégico e Fundurb

No Brasil, a emergência do modelo gerencial, em oposição ao planejamento participativo, traz consigo a ideia tecnocrata de maior eficiência na gestão pública, gerando um antagonismo em relação a modelos participativos. O próprio conceito de governança está atrelado à relação entre Estado, sociedade e mercados,

5 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

6 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisadora do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

buscando um equilíbrio entre esses atores. Surgem então, em oposição, modelos de governança que priorizam o aspecto democrático da ação de governar que, ao compreender as assimetrias de poder entre sociedade civil e mercados, buscam mecanismos de participação social no processo decisório.

Peres (2017) organiza, a partir dos conceitos de governança de Le Galés (Royler e Requena, 2015) e Marques (2013), as camadas da governança no orçamento público. Partindo do entendimento da complexidade intrínseca à interação entre atores governamentais e não-governamentais com as normas e procedimentos que pautam o processo orçamentário, a autora divide os elementos da governança orçamentária em macro e microinstitucionais.

Os elementos macroinstitucionais abrangem as regras formais sobre regime fiscal, *accountability* do processo orçamentário, garantia de direitos civis e sociais (expressos pela vinculação de despesas), a multiplicidade de canais de pressão no processo decisório, e a escassez de recursos, que caracterizam o conflito distributivo da arena orçamentária.

Já os elementos microinstitucionais que influenciam a governança orçamentária incluem (i) regras informais, como a ideia de incrementalismo, inércia, *muddling through* e barganha; (ii) a estrutura organizacional que tende a uma hierarquia; (iii) os múltiplos atores envolvidos no processo orçamentário e (iv) a multiplicidade de tarefas a serem cumpridas.

Vale destacar que a descentralização ocorrida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 confere aos municípios maior autonomia e responsabilidades na implementação de políticas sociais e também urbanas. O Estatuto da Cidade (2001) é um marco para a governança dos municípios, na medida em que torna obrigatória a elaboração de planos diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes.

O município de São Paulo, assim como muitos outros, enfrenta estrangulamento do orçamento mesmo com o crescimento econômico, devido ao prévio endividamento e da vinculação de

despesas para investimento em saúde e educação⁷, restringindo a parcela da receita a ser usada discricionariamente. Com isto, o poder público entendeu como solução a busca de mecanismos alternativos para efetuar investimentos em planejamento e desenvolvimento urbano.

A criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em 2002 entra como tentativa de tornar as diretrizes do Plano Diretor Estratégico executáveis do ponto de vista do financiamento. Desde sua criação, mais de 90% da composição da receita do FUNDURB é proveniente da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Desde sua criação, a OODC tem ganhado espaço nos investimentos realizados pela Prefeitura, chegando a quase 12% em 2011⁸. Mas como é distribuído esse gasto?

O PDE de 2014 definiu gasto mínimo obrigatório de 30% da receita total do FUNDURB em Habitação de Interesse Social (HIS), e outros 30% para investimentos em sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.⁹ O Plano estabeleceu também mecanismo chamado “cota solidária”: os empreendimentos a partir de 20 mil m² devem doar terreno equivalente a 10% de sua área para HIS, tornando, em contrapartida, 10% de sua propriedade inimputável¹⁰.

Diante das novas vinculações orçamentárias do FUNDURB, nota-se um decréscimo da parcela do orçamento disponível para alocação discricionária, o que intensifica o conflito distributivo entre os eixos e territórios que o PDE deve intervir no sentido do desenvolvimento do município.

7 PERES, Ursula. Análise de governança do orçamento público in: MARQUES, Eduardo. As políticas do urbano em São Paulo. SciELO-Editora UNESP, 2018.

8 Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/mapa_outorga_1438288145.pdf>.

9 Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>>.

10Se por um lado a destinação de terrenos para a construção de HIS é benéfica para cumprimento das metas dos eixos, é preciso verificar se o impacto da isenção fiscal de doadores compensa para o município, ou se significa um prejuízo para as contas públicas.

Em nota técnica emitida pelo Centro de Pesquisa da Metrópole, Peres *et al.* (2021)¹¹ analisam a distribuição da receita e despesa do FUNDURB de 2013 a 2020. De acordo com o artigo 340 do PDE, os recursos vinculados que não forem utilizados devem permanecer reservados por um ano para utilização em programas estaduais de Habitação, e se permanecerem como saldo em caixa, no segundo ano são liberados para destinação diversa, de acordo com decisão do Conselho Gestor.

A pesquisa demonstra que o saldo em caixa ao final dos exercícios analisados chegou a R\$ 1 bilhão em 2019. Ora, se a receita total do fundo atinge seu pico também em 2019, com arrecadação de R\$ 808 milhões, pode-se atribuir este fato a uma falta de capacidade para executar o gasto, ou uma decisão racional do Conselho Gestor para fugir às vinculações e ganhar em discricionariedade tem sido manter saldo em caixa. Esta seria uma grave omissão do Estado diante das metas e prioridades estabelecidas no PDE, pois a ineficiência do gasto público atrasa o cumprimento das metas do plano e se furta de oferecer melhorias de serviços na cidade. Mesmo que possa ter destinação diversa, espera-se do Conselho Gestor que priorize investimentos em regiões menos favorecidas do município, para que se cumpra o propósito da política urbana municipal e do próprio fundo.

Importa incluir neste debate sobre governança a influência que a estrutura organizacional tem na decisão da alocação de recursos. Ao observar as mudanças ocorridas via decretos no Conselho Gestor do FUNDURB de 2003 a 2018, Nakano e Rossetto (2021) destacam a diminuição de quórum do conselho: em 2003 havia 25 conselheiros, e atualmente o conselho é composto por dez conselheiros¹², em composição paritária: cinco representantes do

11 Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas>>.

12 Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=161557>.

governo e cinco de outros conselhos¹³. O PDE de 2014 avança ao estabelecer composição paritária no Conselho Gestor do FUNDURB, no entanto, como bem pontuam os autores, isso não implica numa influência equânime nos processos decisórios e denota inclusive menor participação dos setores da sociedade civil interessados na política urbana municipal.

Considerações Finais

O tema da governança em sociedades complexas possibilita elaborar diferentes metodologias de análise das variáveis envolvidas na relação do Estado com os mercados e sociedade civil. A perspectiva da governança orçamentária, que reconhece o conflito distributivo e a estrutura organizacional que tende a uma hierarquia, analisa a dinâmica da destinação de recursos públicos como parte fundamental da viabilização da política pública.

Ao analisar a governança do orçamento do FUNDURB no município de São Paulo, nota-se a necessidade de ver na dimensão do gasto público o cumprimento das metas do PDE. Os resultados mostram que o volume de saldo em caixa no fundo é um ponto de ineficiência do gasto público, pois, no contexto de escassez de recursos que caracteriza o conflito distributivo, manter o saldo em caixa significa entregar menos serviços à população, comprometendo os objetivos de desenvolvimento urbano estabelecidos no PDE.

Também foi verificada exclusão de setores da sociedade na arena decisória do FUNDURB, que teve sua composição diminuída para menos da metade desde sua criação¹⁴, restringindo a participação social a partir de mudanças macroinstitucionais. Esta

13 Composição do Conselho Gestor do FUNDURB disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=161557>.

14 Nakano, Anderson Kazuo, e Rossella Rossetto. "Os instrumentos burocráticos da gestão urbana utilizados na implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo." *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 13 (2021).

questão tem tido especial atenção em 2021, ano previsto para a revisão do PDE de São Paulo.

Com a pandemia do Sars-Cov 2 e, na impossibilidade de realizar o diálogo com a sociedade de forma presencial, a Secretaria manteve a revisão do plano para o mesmo ano, lançando uma plataforma digital, publicações e seminários para promover esta discussão. Quase quatrocentas organizações da sociedade civil emitiram nota contrária à realização da revisão, devido à exclusão social e inibição da participação social que poderia ocorrer no formato on-line. No entanto, a revisão está em curso e conta com extensa programação, na tentativa de promover a participação social no formato on-line¹⁵. A efetividade da participação dos diversos setores da sociedade neste processo, que impacta diretamente a governança orçamentária do FUNDURB, deverá ser objeto de estudos posteriores.

15 Disponível em: <<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/sobre-a-revisao-2021/>>.

**Sociedade,
Políticas Públicas
e Gestão
Governamental**

2021: Há ainda Democracia e Estado de Direito no Brasil?¹⁶

Ester Gammardella Rizzi¹⁷

Em uma conversa entre professores em 2019, discutíamos a conjuntura política brasileira. Reclamei daqueles que, desde 2016 - desde o impeachment da Dilma -, diziam que a Constituição de 1988 havia sido rasgada. Que já não havia Estado de Direito ou instituições a serem defendidos no Brasil. Argumentei neste ponto que a nossa Constituição deveria ser considerada trincheira de resistência neste momento difícil da nossa história, no que era o início do governo Bolsonaro. Fui interrompida por um colega professor: **“Mas, Ester, você acha que vivemos ainda um Estado de Direito e uma democracia no Brasil?”**. A pergunta foi feita com desejo sincero de ouvir a opinião da única professora de direito presente, de pensar junto o que estava acontecendo com as instituições no Brasil. Às vezes as perguntas mais simples são as mais difíceis. Respirei fundo e senti aquele prazer de encontrar um pensamento novo a partir da troca. Respondi convicta: “André, essa sua pergunta não admite, na maior parte das vezes, resposta ‘sim’ e ‘não’. Estado de Direito e democracia admitem graus e a maioria dos países não está nos extremos. Sem dúvidas estamos em um momento de retrocessos. Mas... não podemos, discursivamente, diminuir ou ajudar a enfraquecer o que ainda temos de democracia e de Estado de Direito. A tarefa agora, me parece, é defender o que ainda temos (sem ignorar as inúmeras fragilidades) e lutar pela sua ampliação”.

Repeti o diagnóstico em inúmeras conversas e em algumas mesas de que participei desde então. Nessa trajetória, encontrei

¹⁶ Texto originalmente publicado na revista da ADUSP (nº64) em dezembro de 2020 (<https://www.adusp.org.br/index.php/imprensa/revista-adusp/3968-revista64-dez2020>).

¹⁷ Professora de Direito no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). Atualmente participa do grupo interdisciplinar “Neoliberalismo, subjetivação e resistências” vinculado ao Instituto de Estudos Avançados da USP.

uma pesquisa internacional chamada “Projeto Justiça Mundial” (*World Justice Project*). Esse projeto desenvolveu um **Índice sobre os níveis de Estado de Direito**¹⁸ (*Rule of Law index*) em diferentes países do mundo. O índice é composto por oito grandes áreas de verificação, subdivididas em 42 indicadores. Para conferir uma nota entre 0 e 1 em todos os indicadores - em que 0 (zero) significa baixa realização do fator que compõe o Estado de Direito e 1 (um) significa completa realização - a pesquisa realizou centenas de entrevistas em todos os 126 países pesquisados. Foram elaborados e aplicados cinco diferentes questionários¹⁹. Um questionário foi aplicado para o público geral, visando a medir a percepção dos moradores do país aos diferentes indicadores. Outros quatro questionários mais específicos foram respondidos por especialistas em diferentes áreas. As oito áreas verificadas são apresentadas na tabela abaixo:

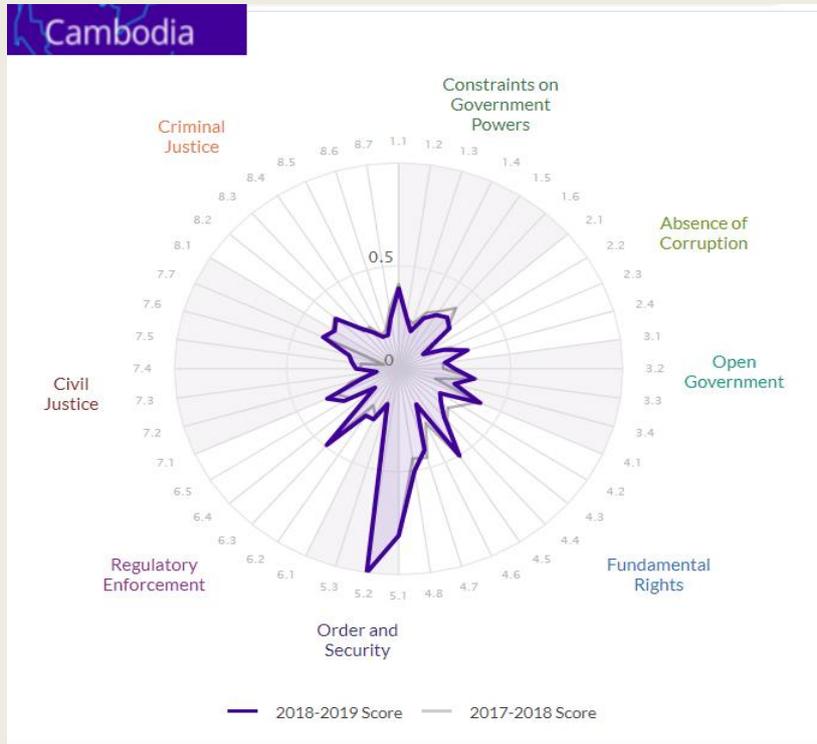
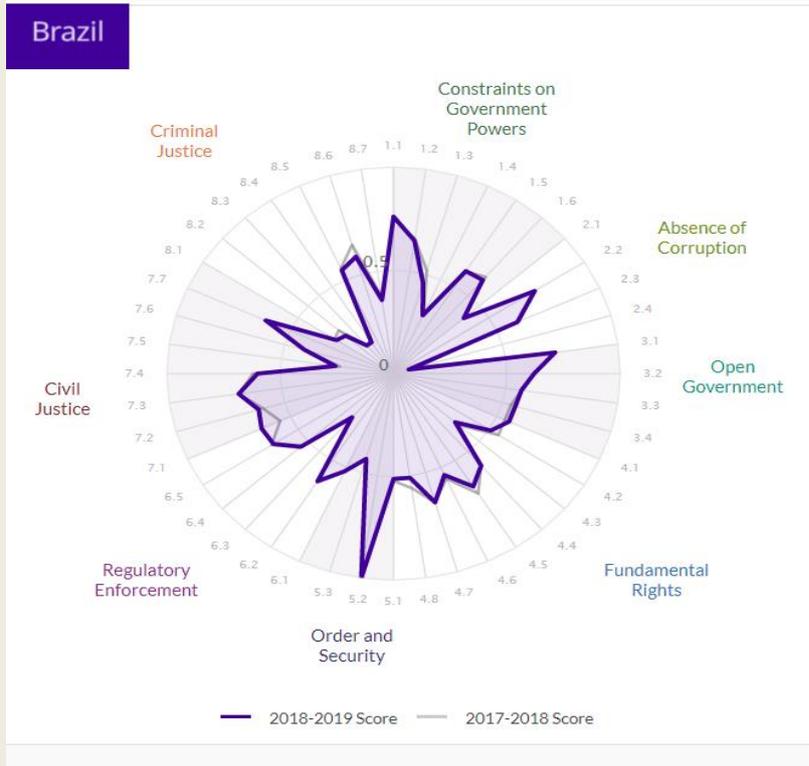
18 A pesquisa completa pode ser consultada aqui: <<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>>. Acesso em 02/02/2020.

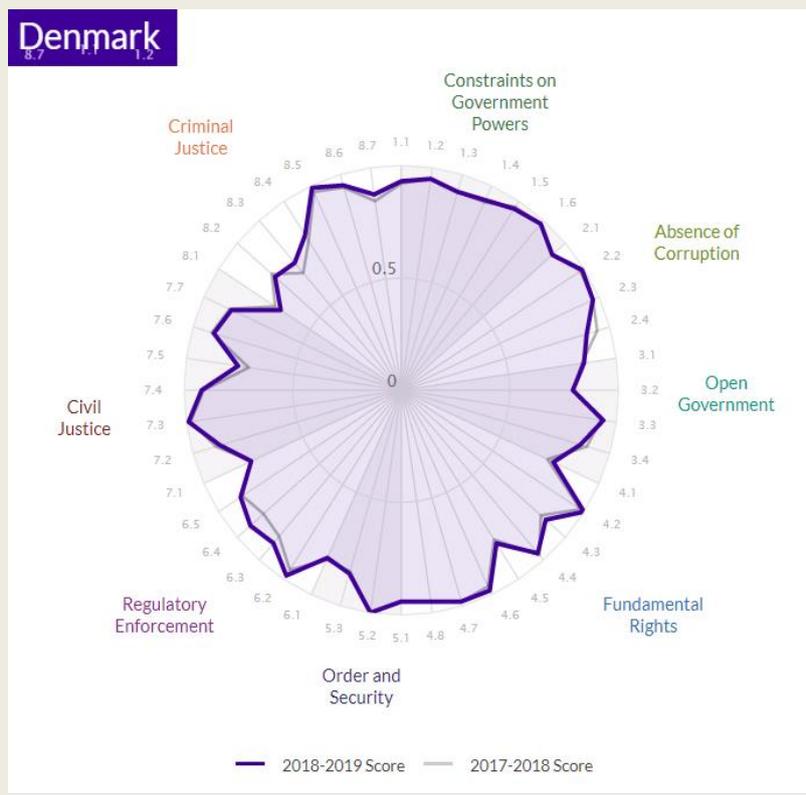
19 Os questionários utilizados podem ser consultados aqui: <<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019/2019-rule-law-index-questionnaires>>. Já a explicação sobre a metodologia, aqui: <<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020/methodology>> Acesso em 02/02/2020.

Áreas	Alguns indicadores
1) Restrições aos poderes do governo	1.1) Os poderes do governo são efetivamente restringidos pelo Poder Legislativo?; 1.2) Os poderes do governo são efetivamente restringidos pelo Poder Judiciário; 1.3) Os poderes do governo são efetivamente limitados por auditorias independentes e seus atos revistos? 1.4) Os representantes do governo são punidos em caso de má conduta? 1.5) Os poderes do governo estão sujeitos a controles não-governamentais; 1.6) A transição do poder é realizada nos limites da legalidade?
2) Ausência de Corrupção	Os membros do (2.1) Poder Executivo/ (2.2) do Poder Legislativo/ (2.3) do Poder Judiciário/ (2.4) das Forças Policiais não usam sua função pública para ganho pessoal?
3) Governo aberto	3.1) Publicidade das leis e dos dados do governo; 3.2) Direito à Informação; 3.3) Participação Civil; 3.4) Mecanismos de apresentação de reclamações
4) Direitos Fundamentais	4.1) Tratamento igualitário e ausência de discriminação; 4.2) Direito à vida e à segurança; 4.3) Direito ao Devido Processo Legal e Direitos do Acusado; 4.4) Liberdade de expressão e de opinião; 4.5) Liberdade de Crença e de Religião; 4.6) Ausência de interferência arbitrária na privacidade; 4.7) Liberdade de reunião e de associação; 4.8) Direitos fundamentais das/os trabalhadores.
5) Ordem e Segurança	5.1) O crime é eficazmente controlado? 5.2) Os conflitos civis são efetivamente limitados? 5.3) As pessoas não recorrem à violência para reparar agravos/injustiças pessoais?
6) Regulação eficaz	6.1) As regulações feitas pelo governo são efetivas, produzem efeitos práticos? 6.2) As regulações feitas pelo governo são efetivas sem influências impróprias (irregulares)?

	<p>6.3) Os procedimentos administrativos são conduzidos sem atrasos não razoáveis?</p> <p>6.4) Há o respeito ao devido processo legal nos procedimentos administrativos?</p> <p>6.5) O governo não realiza desapropriação sem o devido processo legal e indenização adequada?</p>
7) Justiça Civil	<p>7.1) As pessoas conseguem efetivamente acessar e dispor de recursos para acessar a justiça civil?</p> <p>7.2, 7.3 e 7.4) A justiça civil é livre de discriminações, corrupção e influência governamental imprópria?</p> <p>7.5) A justiça civil não está sujeita a atrasos não razoáveis?</p> <p>7.6) As decisões da Justiça Civil são efetivas, produzem efeitos práticos?</p> <p>7.7) Formas alternativas de resolução de conflitos estão disponíveis, são imparciais e efetivas?</p>
8) Justiça Criminal	<p>8.1) Sistema de investigação criminal é eficiente;</p> <p>8.2) O sistema de acusação penal é efetivo e tempestivo;</p> <p>8.3) O sistema correccional de aplicação de penas é efetivo para reduzir o comportamento criminoso;</p> <p>8.4) O sistema criminal é imparcial;</p> <p>8.5) O sistema criminal é livre de corrupção;</p> <p>8.6) O sistema criminal é livre de influência governamental imprópria;</p> <p>8.7) São garantidos o devido processo legal e os direitos dos acusados</p>

A partir das respostas aos questionários, foram estabelecidas notas para cada indicador nos diferentes países pesquisados. Uma série de procedimentos de checagem e normalização são realizados para que os dados sejam confiáveis e possibilitem a comparação entre os países. Quanto mais perto de 1, e, nos gráficos abaixo mais perto da borda do círculo, mais satisfatórias são as instituições e as garantias do Estado de Direito. Quanto mais perto de 0, e, nos gráficos, mais perto do centro do círculo, menos satisfatórias são as instituições e as garantias do Estado de Direito. A partir das respostas à pesquisa, eles construíram gráficos para os países, bastante ilustrativos da ideia de graus:





Dinamarca é o país em que o Estado de Direito está mais próximo de se realizar plenamente. Camboja, por outro lado, é um dos últimos colocados. Já o Brasil está em uma posição intermediária - 58o. entre os 126 países pesquisados. O índice vem sendo construído apenas desde 2015, e ainda é pouco tempo para perceber processos amplos de avanços e retrocessos. De qualquer forma, um dos “achados de pesquisa” de 2019 é que nos últimos dois anos o Estado de Direito está se enfraquecendo em mais países do mundo do que se fortalecendo. No Brasil, não é diferente. Se pensarmos nos indicadores “tratamento igualitário e livre de discriminações” por parte de todos os agentes públicos, ou ainda “direito ao devido processo legal e direitos do acusado”, “Os representantes do governo são punidos em caso de má conduta” e também “liberdade de reunião e manifestação” percebemos que há ainda longos caminhos a serem percorridos para que possamos nos considerar um Estado de Direito pleno. Por outro lado, não é como

se vivêssemos em uma arbitrariedade completa e absoluta. Tanto é assim, que os retrocessos são sentidos e lamentados.

Como em todos os índices, seria possível tecer críticas aos indicadores escolhidos. Por exemplo, aqueles que falam sobre controle e transparência estão muito focados no Poder Executivo, além de serem muito sucintos. Outra: entre os direitos fundamentais, há apenas um indicador de direitos sociais (regulação do trabalho). Como bem sabem aqueles que levam a sério a interdependência dos direitos humanos, os direitos sociais - como o direito à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação saudável, à moradia, à assistência social - são absolutamente centrais na realização da democracia e do próprio Estado de Direito. De qualquer forma, o índice tem o mérito de dissecar algumas características relacionadas aos direitos humanos, à organização institucional do Estado, à separação de poderes e entender que os diferentes Estados nacionais têm diferentes graus de realização de cada um dos indicadores. Mais: afirma que os diferentes graus dos diferentes indicadores significam diferentes graus de realização do próprio Estado de Direito.

Até agora, o conceito central foi **Estado de Direito**. No índice apresentado acima, a participação social é apenas um pequeno indicador da grande área “Governo Aberto”. Acontece que a **legitimidade** dos estados nacionais está também bastante associada, pelo menos desde a Revolução Francesa, à ideia de **democracia**. Não me atreverei a elaborar um conceito de democracia. Seria preciso também um índice - tão complexo e com múltiplos indicadores, como o apresentado acima para o Estado de Direito. Ou então, capacidade de elaboração e síntese teóricas grandes. Não é necessário. Na história moderna, democracia está associada a liberdades públicas; voto direto, universal, secreto e periódico, além de outros canais de participação política. Há tipos e graus de democracia. Mas talvez seja importante lembrar que o voto popular masculino na França, sem restrições em função de

renda ou propriedade, data de 1793. Já o feminino - ou seja, quando o voto passou a ser verdadeiramente universal - foi implementado pela primeira vez em 1893 na Nova Zelândia e em 1919 na Alemanha pós-primeira guerra.

Assim, o que é conhecido como democracia liberal, organizada em torno das liberdades públicas e do voto direto, universal, secreto e periódico como forma de escolha de representantes a desempenhar o poder, é bastante recente na história da humanidade. Aparentemente, porém, essa forma de legitimação vem dando sinais de esgarçamento. Apenas para citar alguns: altos índices de descrença ou insatisfação com a democracia²⁰; crescente número de abstenções nos países em que o voto não é obrigatório; eleições em que a vitória é dada àquele que se apresenta como antissistema, como capaz de implodir toda a ordem institucionalizada vigente. Um voto “Contra tudo isso que está aí”, incluindo o que se percebe como a “farsa da democracia liberal”.

Talvez valha a pena investigar as razões dessa descrença. A pergunta do primeiro parágrafo dizia respeito à existência, no Brasil, de um Estado de Direito e de uma democracia. Tal como no Estado de Direito, na maior parte das vezes não é muito fácil identificar um ponto, uma linha, um momento em que se deixa de ser democracia e passa-se a ser ditadura ou regime autoritário. A história às vezes nos dá sinais claros, como um parlamento queimado, a suspensão de processos eleitorais, os tanques e as forças armadas nas ruas para garantir a “ordem” - que, caso contrário, não existiria por indignação em relação aos poderes instituídos. Mas... e quando vários conselhos participativos são

20 José Roberto de Toledo, em artigo intitulado “Democracia Insatisfatória” e publicado no Jornal “O Estado de São Paulo” em 21 de abril de 2016, afirma: “A insatisfação com a democracia nunca foi tão grande no Brasil – pelo menos desde 2008, quando o Ibope começou a medi-la. Pesquisa inédita do instituto e publicada com exclusividade pela coluna mostra que 49% dos brasileiros se dizem “nada satisfeitos” com o funcionamento da democracia no Brasil. Somam-se a eles outros 34% que se dizem “pouco satisfeitos”. Só 14% afirmaram ao Ibope estar “satisfeitos” (12%) ou “muito satisfeitos” (2%) com o regime democrático. O resto não quis ou não soube responder.” Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,democracia-insatisfatoria,10000027368>> Consulta realizada em 11/02/2020.

extintos? E quando são cortadas verbas de financiamento de produções artísticas críticas ao governo? E se as universidades são atacadas simbólica e economicamente exatamente por representarem e organizarem boa parte do pensamento crítico do país? E se os jovens negros continuam morrendo violentamente por ações arbitrárias e desmedidas das forças policiais; continuam sendo encarcerados sem direito de defesa, muitas vezes sem prova, apenas por serem negros, pobres e periféricos? Vou repetir (até porque faço a revisão deste texto em julho de 2020, ano em que o número de mortos pela Polícia Militar bateu recorde em São Paulo, ano ainda em que os negros e pobres e periféricos morreram mais por COVID-19)²¹: E se os jovens negros continuam morrendo violentamente por ações arbitrárias e desmedidas das forças policiais; continuam sendo encarcerados sem direito de defesa, muitas vezes sem prova, apenas por serem negros, pobres e periféricos? Aqui não há autoritarismo? Esse autoritarismo difuso não pode configurar todo um regime autoritário? Onde está a linha no chão para definir quando deixamos de ser uma democracia e passamos a ser um regime autoritário com A maiúsculo?

Garantias do Estado de Direito e da democracia se misturam, são conceitos que, de alguma forma, caminham frequentemente juntos. Não cabe aqui teorizar ou tentar analisar as imbricações entre esses dois conceitos, mas é importante notar: no mínimo, a institucionalidade protetora das liberdades públicas é condição para a realização da democracia.

Estamos, no Brasil de 2020, muito longe da realização plena da democracia. A nossa tentativa institucional recente de vivê-la começou em 1988. Mas, assim como Estado de Direito, também democracia admite graus. E, se é verdade que há muito a ser denunciado, muitos avanços foram feitos. Tanto é assim - e aqui

21 Aqui duas notícias sobre os temas: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/14/numero-de-mortos-pela-pm-em-2020-e-recorde-em-sp-policiais-dos-batalhoes-da-regiao-metropolitana-mataram-70percent-mais.ghtml>> e <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/02/covid-mata-54-dos-negros-e-37-dos-brancos-internados-no-pais-diz-estudo.htm>>. Consulta realizada em 25/07/2020.

repite o argumento - que sentimos e lamentamos os retrocessos. Apesar de identificar, com tristeza, as continuidades. Os nossos autoritarismos que nunca deixaram de ser, em nenhum momento de nosso voo democrático.

Ventos e notícias de outros países, de outros continentes, nos mostram que nossa crise de legitimidade da democracia e de boa parte das instituições do Estado de Direito não são um privilégio do país do carnaval. Nesse contexto, muitos autores têm se dedicado ao tema recentemente. Livros sobre como as democracias morrem, o fim das democracias e sua crise de legitimidade inundaram o mercado editorial dos últimos anos. Não tenho pretensão de fazer resenhas ou organizar o argumento de cada um deles. De tudo que li e ouvi, gosto, incorporei em minhas análises dois deles: Nancy Fraser e Rahel Jaeggi em “Capitalismo: um diálogo na teoria crítico”²², de 2018 e Claus Offe em “A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano”²³, de 1981.

Ambos concordam em um diagnóstico inicial. A distribuição da possibilidade de participação na vida política é **necessariamente desigual** no capitalismo. Por quê? Porque desigualdades múltiplas são uma característica da forma de organização desse sistema. Sendo o Brasil um dos países mais desiguais do mundo, economicamente e também no tocante à qualidade de vida²⁴, seria

22 FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. *Capitalism: A Conversation in Critical Theory*. Cambridge UK: Polity Press, 2018.

23 OFFE, Claus. *A democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano*. In *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

24 Aqui há infindáveis referências, deixo apenas algumas mais recentes e interessantes:

NERI, Marcelo C. “A Escalada da Desigualdade - Qual foi o Impacto da Crise sobre a Distribuição de Renda e a Pobreza?”, Marcelo Neri – 34 pag. Rio de Janeiro, RJ – Agosto/2019 - FGV Social. Pesquisa disponível em <<https://cps.fgv.br/desigualdade>>, acesso em 11/02/2020.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. “Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2000, vol.15, n.42, pp.123-142. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf>>. Acesso em 11/02/2020.

OXFAM Brasil. *País estagnado - um retrato das desigualdades brasileiras em 2018*. São Paulo: Oxfam, 2018. 66 p. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/>> Consulta realizada em 11/02/2020.

surpreendente se isso não afetasse o exercício do poder. Afeta a possibilidade de participação na tomada de decisões, das grandes decisões sobre os rumos da sociedade brasileira. Claus Offe começa seu texto assim:

"A teoria política liberal do século XIX e o marxismo clássico concordaram plenamente em um ponto básico: tanto Marx como seus contemporâneos liberais, como Mill e Tocqueville, estavam convencidos de que o capitalismo e a democracia plena (baseada no sufrágio universal e igualitário) não podiam se misturar. É óbvio que chegaram a essa convergência analítica a partir de pontos de vista diametralmente opostos."

Offe segue o texto explicitando o que conhecemos: a história provou que marxistas e liberais estavam errados. A democracia de massas, baseada no sufrágio universal, se estabeleceu como forma majoritária em quase todo o mundo, e principalmente nos países de capitalismo avançado. É verdade que de forma intermitente, não contínua. É verdade que sempre ameaçada por ascensões autoritárias. Mas se estabeleceu como regime majoritário. Pois bem, o autor tenta explicar como certa forma de democracia foi possível em meio ao capitalismo. Muito em linhas gerais, Offe chega à conclusão de que a democracia partidária competitiva introduz na democracia mecanismos típicos do mercado. Candidatos e partidos são apresentados como se produtos fossem. A escolha política permitida aos cidadãos, principalmente em eleições majoritárias, ocorre dentro de um mercado específico, no qual se vendem projetos políticos. Ao tentar ganhar a maioria, os partidos e os candidatos de massa têm que se aproximar do centro do espectro político. Tornam-se cada vez mais parecidos. Suas semelhanças, por sua vez, fazem com que cada vez menos as pessoas sintam-se realizando uma escolha real, capazes de mudar os rumos de uma sociedade ou promover transformações.

O jogo das eleições periódicas parece uma paródia mal-feita quando comparado ao discurso laudatório da democracia ideal. E mesmo quando há canais de participação direta, a adesão é muito

baixa. Em regra, as pessoas não participam da política. As pessoas não participam da política porque estão na linha da pobreza tentando sobreviver; as pessoas não participam da política porque ela não é uma atividade socialmente valorizada; as pessoas não participam da política porque seus regimes de trabalho e seus tempos de deslocamento no transporte público para chegar até seus trabalhos não deixa tempo para mais nada; as pessoas não participam da política porque estão cada vez mais empenhadas em promover uma auto-imagem positiva, em serem empreendedoras de si mesmas, a competir, não lhes resta tempo ou energia para participarem de projetos coletivos; as pessoas não participam da política porque aqueles que participam da política são os profissionais da política e estão muito mais preparados e dispõem de tempo e recursos para isso; as pessoas não participam da política porque ela demanda muito tempo e o tempo é muito escasso; as pessoas não participam da política porque as instituições de participação são, muitas vezes, hostis a quem não está plenamente imerso naquele ambiente; as pessoas não participam da política porque, quando tentaram, não viram resultados de seus esforços.

Assim, meramente por meio do voto, as pessoas não são participantes e não se sentem participantes. Voto que, se seguimos a análise de Offe, permite uma escolha muito limitada no espectro político. Começam, assim, a duvidar da “fraude” das eleições periódicas. Nada parece fazer sentido, a frustração, o sentimento de “tanto faz”, de “não faz diferença mesmo” começa a se espalhar e... bingo! Aparentemente tanto faz mesmo viver em uma democracia ou em uma ditadura. “Que importam os políticos e os regimes políticos, se nada vai mudar mesmo, se eu não consigo fazer valer minhas vontades, se o povo não consegue nunca ter suas necessidades respeitadas?”

Obviamente a importância que se atribui ao Estado de Direito e à democracia variam no tempo. As próprias instituições, a realização ou violação de direitos, os discursos, a disputa pela

hegemonia dos valores, as condições materiais de vida estão subjacentes às oscilações valorativas que essas ideias organizadoras (como a democracia) sofrem. Seria necessário mergulhar a fundo na história recente do Brasil para entender as razões de nosso atual cenário político desolador. Apenas como exercício, vale mencionar alguns momentos e análises dos últimos anos. Como o Partido dos Trabalhadores, que neste 2020 completa 40 anos, foi o último grande partido a ficar um longo período no poder, parece justificável analisar sua trajetória.

O PT foi um grande partido de massas, mobilizou muita energia política. O texto do Offe, do início da década de 1980, praticamente no mesmo ano de fundação do PT, antecipa a tragédia possível. Apesar de toda a mobilização, para se tornar viável eleitoralmente em uma democracia competitiva, o partido de massas teria que caminhar para o centro. O diagnóstico do partido, de que a sociedade brasileira teria que se transformar profundamente para se tornar menos desigual e injusta, perde radicalidade. Fez isso e, mais, tornou-se um partido de cúpula, cada vez menos preocupado com a formação política e a mobilização social que estiveram em sua fundação. Distanciamento das pessoas militantes, moderação extrema ao centro do espectro político, aliança com partidos fisiológicos, opção firme pela via eleitoral institucional, 13 anos de governo federal e de *realpolitik* parecem ser alguns dos pecados deste partido de 40 anos²⁵. Certamente há muitas decisões políticas tomadas ao longo do caminho para que essas características se

25 Ao escrever sobre os 40 anos do Partido dos Trabalhadores, Julian Rodrigues analisa: “Passado o impeachment de Collor e a derrota dolorosa para FHC em 1994, o ponto de inflexão da década foi mesmo o X Encontro Nacional do PT, em Guarapari (1995:). Zé Dirceu foi eleito, por estreita margem, presidente do Partido. Começa a implementar outra estratégia e outra concepção de organização, bem distintas daquelas definidas em 1987. Em sintonia com os ares daqueles anos neoliberais de descenso da luta de massas, e considerando os espaços institucionais crescentes então ocupados pelo PT – nos parlamentos e governos municipais, principalmente – Dirceu opera segundo a lógica de construir um Partido mais institucional, eleitoral, menos militante (abandonando a política de nucleação e a formação de quadros). Age para restringir a influência dos setores socialistas, comunistas, radicais ou identificados como esquerda do PT.” Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/pt-40-anos-e-agora/>>, acesso em 02/02/2020.

consolidassem. Por outro lado, há constrangimentos e limitações dados a partir do próprio desenho institucional da democracia liberal em funcionamento no capitalismo.

As limitações para as possibilidades políticas alternativas não estão apenas em âmbito nacional. A tal da economia globalizada e a possibilidade da divisão internacional da produção - com a permanente sombra da competitividade dos produtos internacionais - faz com que a margem de decisão daqueles que ocupam o poder no Estado nacional também seja bastante reduzida. A democracia é limitada de dentro, a partir de sua própria lógica de funcionamento, e também de fora, com as inúmeras restrições que a participação de um mercado internacional com diferentes preços de mão de obra, impostos, mercadorias e valores, impõe do ponto de vista da possibilidade de tomada de decisões divergentes do pensamento hegemônico econômico internacional.

Assim, quando em meio a um período de bonança econômica surgem em 2013 descontentamentos profundos com a democracia, não é à toa. A democracia que, no mais, nunca se realiza plenamente em meio a tantas desigualdades, é mesmo muito insatisfatória. E o discurso sobre a democracia muito idealizado e presente para legitimar os poderes instituídos. Nesse espaço intermediário surge a insatisfação crônica, que emerge de tempos em tempos.

Como uma das consequências da insatisfação, surgem os votos que fogem do centro, que fogem da lógica majoritária moderada, votos antissistema. Os eleitos e seus eleitores são muitas vezes radicais, representam um pólo muito definido da sociedade, se definem muitas vezes por oposição a outro pólo, escolhido como inimigo. Eleitos e eleitores são tudo menos moderados, ao menos em algumas pautas. O governo Bolsonaro, por exemplo, radical e antissistema em relação aos costumes e às instituições políticas, é absolutamente alinhado ao pensamento econômico hegemônico pró-austeridade. Polarização, fuga do centro, fuga da moderação da mediação institucional, populismo são efeitos desses tempos de diminuição da legitimidade do Estado de Direito e da democracia.

Especificamente no Brasil, esse cenário geral de crise deve ser analisado com outros elementos que aumentam ainda mais sua complexidade. Apenas para citar alguns outros fatores que estão associados à crise política identificada acima, segue a seguinte lista: (1) ao menos desde 2015, ela está associada a uma crise econômica profunda, cujas causas são objeto de inúmeras controvérsias acadêmicas e políticas, mas que parece ter íntima relação com a adesão e implementação do pensamento hegemônico pró-austeridade e contra a atuação do Estado na redução das desigualdades e na promoção do bem-estar; (2) existência de uma insatisfação das elites com um projeto que lhes retirou parte de seus privilégios históricos no curto e moderado processo de desconcentração ocorrido durante os governos petistas; (3) existência de uma insatisfação das classes médias com sua relativa perda de participação na renda nacional e relativa massificação de seu modo de vida; (4) aumento das demandas por bem estar social das camadas mais pobres, já que uma parte delas, saiu da extrema pobreza e da pobreza, e passou a exigir o aprofundamento dos direitos recém-conquistados; (5) perda de legitimidade de instituições de controle (notadamente do Poder Judiciário), que muito explicitamente deixaram de cumprir seu papel institucional; (6) insatisfação com o funcionamento das instâncias intermediárias de participação (partidos, sindicatos, entidades representativas, ONGs e de sua capacidade de articular um projeto para o país), entre tantos outros elementos de nosso período histórico.

Nesse contexto, qual a tarefa histórica daqueles comprometidos com uma sociedade mais justa e garantidora de liberdades?

Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time..." (Churchill, 1947).

“Muitas formas de governo foram tentadas e serão tentadas neste mundo de pecado e aflição. Ninguém finge que a democracia é perfeita ou onisciente. De fato, foi dito que a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras formas que foram tentadas de tempos em tempos.” (Churchill, 1947).

A democracia e o Estado de Direito no Brasil são imperfeitos. Muito, muito aquém do que seria desejável. Aqueles que mais são privados de direitos e da possibilidade de participação são também aqueles excluídos e marginalizados econômica e socialmente. Desigualdade social de um lado e ausência da proteção do Estado de Direito e não realização da democracia do outro andam juntos.

Nancy Fraser e Rahel Jaeggi em seus diálogos críticos sobre o capitalismo elaboraram um conceito chamado “lutas de fronteira”. Identificaram analiticamente grandes cisões típicas do capitalismo e afirmam que essas cisões geram possibilidade de luta política. Como se a divisão criada - ou aprofundada - a partir do surgimento do capitalismo pudesse gerar o próprio tensionamento que poderia impulsionar a superação do capitalismo. São quatro grandes cisões: entre natureza e sociedade; entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo; entre exploração e expropriação e, por fim, entre política e economia.

A última cisão, entre política e economia, está intimamente ligada - tal como eu vejo - à crise de legitimidade por que passamos. Em tese, em uma sociedade democrática, a desigualdade econômica não deveria interferir na capacidade de participação política de seus membros. Como todos os cidadãos são iguais (deveriam ser iguais) para participar da democracia, como essa igualdade em relação à participação é afirmada, independentemente de seus recursos econômicos - que não deveriam ser considerados um valor ou desvalor no jogo político -, política e economia passam a ser encarados como campos, sistemas separados. Obviamente sabemos que não é isso que acontece na prática. Mas, ao contrário de quando havia o voto censitário - em que se defendia, por exemplo, que somente aqueles que possuem terra deveriam

participar da democracia de um país, porque os proprietários teriam um vínculo diferente com o território -, no discurso democrático legitimador não há nenhuma razão para, em uma democracia, os ricos terem mais direito à participação política do que os pobres. Essa cisão simbólica prometida entre poder político e poder econômico abre espaço para a luta política. Para que essa distribuição de poder se amplie na prática, tensionando as próprias desigualdades econômicas. E nessa disputa, sem esperança de ser alcançada plenamente, mas capaz de empurrar as transformações em um determinado sentido, o próprio capitalismo seria questionado.

Churchill, na citação acima, afirma que a democracia é a pior forma de governo exceto todas as outras que já foram testadas. De alguma forma, a promessa discursiva de proteção contra abusos do exercício do poder, contida na expressão Estado de Direito; a promessa discursiva de possibilidade de participação na política independentemente de capacidade econômica, a luta constante para que essas promessas se realizem são um caminho para que elas expandam sua efetividade na realidade. Por outro lado, a descrença nessas ideias organizadoras, “Contra tudo o que está aí”, “desmonte das instituições”, “tanto faz”, o enfraquecimento simbólico de deixar de tê-las como objetivo, já que elas não se realizam plenamente - ou se realizam muito desigualmente na sociedade brasileira -, enfraquece também a possibilidade de realização. Permite, sem resistência argumentativa, o retrocesso. “Já que a Constituição é mesmo uma obra de ficção que já foi rasgada, não há nada mais para defender”, para retomar o parágrafo inicial deste texto. Tal como vejo, Estado de Direito, Constituição de 1988 e Democracia são trincheiras que não podem ser abandonadas.