

O Fim do Pacto Imperial



**Debate sobre as origens do Pacto Federativo e o conflito
entre centralização e autonomia nas eleições de 2018**

I) O Partido Pirata

Criado inicialmente na Suécia em 2006 como parte de um movimento de resistência civil que procurava debater a importância do livre compartilhamento da informação diante da insistência das autoridades governamentais suecas em derrubar o “PirateBay” e outros sites de compartilhamento de arquivos na Internet, o “Partido Pirata” é um fenômeno relativamente recente dentro do cenário político mundial.

No Brasil, o Partido Pirata foi fundado oficialmente em 2012, com personalidade jurídica reconhecida e teve um programa com diversas propostas publicado em 2014, mas ainda não tem natureza eleitoral. Algo que depende não apenas de coletar as cerca de 500 mil assinaturas necessárias, mas também de conseguir disseminar sua mensagem e estrutura em um país de dimensões continentais como o Brasil.

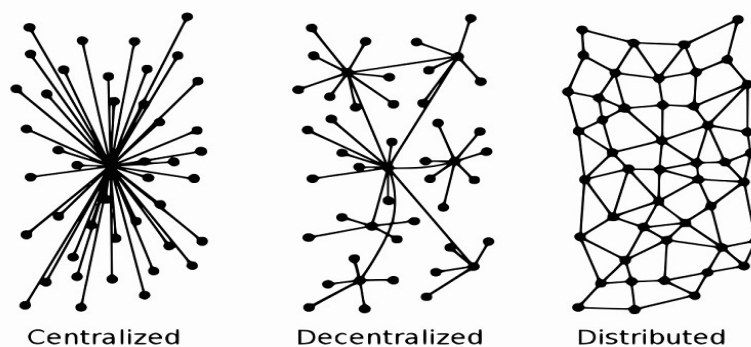
Embora cada “Partido Pirata” de cada país seja independente, eles tem diversas bandeiras em comum, relacionadas com a ascensão das novas tecnologias digitais que ocorrem no mundo e os impactos que elas causam sobre a sociedade. Entre elas estão a promoção do software livre, a reforma dos modelos de propriedade intelectual, a importância do “livre compartilhamento”, além da promoção de modelos de organização mais horizontal e de Economia Solidária.

Além disso, como consequência da adoção dessas novas tecnologias pela sociedade, estamos presenciando o nascimento de um mundo digital marcado por narrativas cada vez mais conflitantes. Diante disso, o Partido Pirata defende o empoderamento individual, no qual cada um é livre pra definir sua própria identidade, sua sexualidade e posição na sociedade, ao mesmo tempo que combate a interferência governamental e defende a privacidade individual.

Diferente de outros movimentos políticos que já tem ideologia consolidada, o Partido Pirata é marcado por um ideário amplo, mas ainda vago, que tem como principal referência um sistema de organização social relativamente recente na história da humanidade: a Internet.

Assim como os mares turbulentos e desconhecidos nos quais os Piratas navegavam, a Internet hoje já é muito mais do que apenas um local para estocar conhecimento ou uma plataforma de interação global. A Internet se tornou referência para um novo modelo de sociedade que une em um mesmo lugar as diferentes classes sociais e incentiva a produção colaborativa.

Exatamente por considerar a Internet como referência, o Partido Pirata se opõe contra uma centralização excessiva do Governo ou da Sociedade.



Fonte:

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2006/RM3764.pdf

II) Problemas de uma estrutura social centralizada

Uma estrutura social centralizada tem dois problemas, a primeira relacionada com a grande arbitrariedade que os governantes passam a ter em suas mãos e a segunda com a baixa eficiência das políticas que um governo centralizador é capaz de implementar.

O primeiro problema, a arbitrariedade, pode ser explicada com um exemplo histórico. Durante a Idade Média, os reis europeus, que tinham o direito de conceder o monopólio do comércio marítimo para quem eles quisessem, concediam esse direito para aqueles que lhes eram mais próximos e o tiravam de quem não eram. Foi isso que deu origem aos primeiros Piratas, pois, de repente, comerciantes até então legítimos se viam com um navio e uma tripulação, mas sem a licença para comercializar. Ou seja, tinham as condições de exercer sua vontade, mas não o direito de fazê-lo.

Esse poder, quando associado a uma estrutura de decisão centralizada, acaba trazendo com ela um poder de impacto e amplitude tão grandes que o seu próprio exercício acaba assumindo uma natureza arbitrária.

O segundo ponto está relacionado com a escala, pois decisões de caráter centralizado acabam envolvendo um número tão grande de pessoas que a decisão acaba precisando assumir um caráter estatístico. Ou seja, de uma regra geral aplicada a um grande número de pessoas.

Importante destacar, o próprio significado da palavra Estatística é derivado da palavra "statisticum collegium", ou seja, o conselho de Estado, que era o órgão responsável por reunir as informações demográficas e econômicas para ajudar na tomada de decisões feitas de maneira centralizada, algo que se contrapõe diretamente aos modelos de Economia Solidária e a tomada de decisões feita de maneira coletiva que existem em pequenas comunidades.

O resultado final é que decisões em sistemas centralizados baseados em uma regra geral para uma população que se encontra em situações, contextos e condições locais muito diversos entre si acabam fazendo com que a regra geral formulada não consiga ter a eficiência desejada.

Um exemplo disso, é conseguir formular o valor de um salário mínimo ou piso nacional que consiga atender regiões que tem necessidades e custos de vida muito diferentes entre si. Com isso, ou o valor desse piso será muito menor do que o ideal, trazendo graves problemas sociais ou será muito maior do que seria necessário, levando a um gasto excessivo de dinheiro público.

Tendo essas ideias como base, a tese a seguir propõe que grande parte dos problemas políticos que enfrentamos nos países, o que inclui tanto a atual polarização política quanto a recente crise econômica, tem como causa histórica determinante a excessiva centralização do Estado gerada pelo Pacto Imperial.

Essa tese é dividida em duas partes. A primeira parte terá como objetivo explicar as origens históricas desse Pacto, quais são suas implicações políticas para os dias de hoje, além de recomendar propostas práticas para resolver esses problemas, tendo como pano de fundo o debate político das eleições de 2018.

Já a segunda parte terá uma linguagem mais técnica e tem como objetivo explicar os fundamentos econômicos que permitem viabilizar as propostas que foram feitas na primeira parte.

**1ª parte: Origem e consolidação
do Pacto Imperial**

1. A criação do Brasil

“A história da construção do Estado Brasileiro na primeira metade do século XIX foi a história de tensão entre unidade e autonomia. Por outro lado a participação, no interior do Estado, de elites com fortes vínculos com os interesses de sua região de origem e ao mesmo tempo comprometidas com uma determinada política nacional, pautada pela negociação desses interesses e pela manutenção da exclusão social, marcou não apenas o século XIX, como também o século XX. Através do parlamento essas elites regionais tem imposto uma determinada dinâmica para o jogo político que se materializa na imensa dificuldade de empreender reformas sociais profundas. Compreender esse fenômeno implica entender a maneira pela qual essas elites estiveram presentes no processo de construção do Estado Brasileiro, de modo a lhe conferir um determinado perfil. Só assim se pode entender a longevidade de sua influência”

O Pacto Imperial, Origens do Federalismo no Brasil – Miriam Dohnikoff

Quando analisamos de um ponto de vista histórico, é possível encontrar diversos traços comuns entre o Brasil e os demais países da América Latina. Fomos colonizados por países de cultura semelhante, tivemos como base econômica de exportação a monocultura agrícola e a mineração com trabalho escravo e, mais recentemente, ocorreu uma implantação coincidente de Regimes Militares em diversos países da região.

O principal elemento político que diferencia o Brasil dos demais países da América Latina é que enquanto a América Espanhola se esfacelou em diversas Repúblicas independentes, a América Lusitana manteve sua imensa integridade territorial ao se inventar como Império a partir da vinda em 1808 da família real Portuguesa, que fugia às pressas das tropas de Napoleão.

O que ocorreu a partir daí é que o imenso território colonial brasileiro, que até então estava impedido oficialmente de implantar qualquer tipo de Força, Banco, Universidade ou elemento que lhe concedesse uma maior autonomia, passou a se inventar e se desenvolver enquanto nação de maneira centralizada a partir da implantação da corte imperial na cidade do Rio de Janeiro.

Essa verdadeira jabuticaba histórica, a de um Rei Europeu decidindo fincar residência oficial em sua própria colônia, caso provavelmente único no mundo, acabou por introduzir diversas peculiaridades ao sistema político brasileiro, que passou a se desenvolver a partir de um modelo de Estado Unitário centralizado na figura do Imperador, responsável tanto em ceder favores, conceder títulos e designar terras a quem lhe interessava, quanto por atuar como figura mediadora de conflitos entre os interesses das elites locais, vindas de regiões tão diversas e distantes entre si, que pouco ou quase nada tinham para se descrever como partes de um mesmo país. A população local de muitas dessas regiões nem sequer falavam português, mas se comunicavam nos idiomas indígenas de cada local.

Anos mais tarde, quando as Guerras de Napoleão já tinham acabado e o Rei Dom João VI resolveu voltar para garantir seu trono em Portugal, D Pedro I acaba ficando no Brasil. Vendo que o movimento de independência já ocorria no resto do continente e sofrendo pressão em restaurar o Brasil ao status de colônia, Dom João VI sugere a D Pedro I que tome conta da situação antes que outros façam isso por ele. D Pedro I declara a independência do Brasil às margens do Rio Ipiranga, firmando o mastro principal do mito fundador da nação Brasileira.

A Independência, no entanto, não foi um processo completamente pacífico, pois muitas das elites estaduais locais, bastante ilustradas e sedentas por uma maior autonomia administrativa, ainda carregavam como ideal a independência declarada pelas colônias americanas em 1776, cujas ideias inspiraram as cabeças por trás da Inconfidência Mineira de Tiradentes em 1792. Essas mesmas elites tinham medo de que D Pedro I se tornasse um Imperador com poderes absolutistas e por isso buscavam maneiras de limitar seu poder por um modelo de Monarquia Constitucional.

Jorge Caldeira em seu recente livro “Historia da Riqueza no Brasil”, por exemplo, descreve como os membros da maçonaria brasileira queriam incluir dentro do ritual de coroação de D Pedro I determinados elementos que simbolizassem uma maior igualdade entre o monarca e seus súditos, como o Imperador ser coroado não em uma plataforma elevada, mas na mesma altura que todos os demais. Detalhe que acabou não sendo aceito.

Essa tensão entre as elites locais e o Imperador recém empossado se tornaram ainda mais evidentes após a Independência, quando D Pedro I, insatisfeito com o andamento dos debates sobre a nova constituição, mandou invadir e dissolver a primeira constituinte em 1823 e em seguida outorgando uma outra constituição em 1824, a qual estava mais de acordo com seus próprios interesses, concedendo comando sobre o poder executivo, poder de veto sobre o legislativo e que ainda lhe permitia dissolver o Parlamento a qualquer momento.

A invasão da assembleia constituinte em 1823 acabou criando ecos no resto do país e eliminando grande parte do apoio e da esperança que as elites locais tinham de que uma eventual arbitrariedade do Imperador pudesse ser restringida pelos limites normativos de uma Monarquia Constitucional.

Esse foi o caso, por exemplo, de Frei Caneca. Ele, que inicialmente apoiava a coroação de D Pedro I, mais tarde acabou ajudando a liderar a Confederação do Equador em 1824, que buscava instaurar uma República independente em Pernambuco. A mesma acabou sendo fortemente reprimida e terminou com Frei Caneca sendo executado como traidor em 1825.

Enquanto o interesse das elites estaduais por maior autonomia não sumiu, um acontecimento internacional agravou os humores do ambiente político: em 1830, o rei Carlos X, rei da França, foi deposto e com isso houve a instauração da chamada Monarquia de Julho, uma monarquia liberal.

Isso levou à instauração de um movimento liberal com ecos em toda a América do Sul, que, no Brasil, culminou com a fundação do Partido Liberal. Esse movimento ocorreu mais notadamente nas atuais regiões de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande Sul e Pernambuco. Isso preocupou o grupo político de D. Pedro I, que sofria ataques de jornais liberais, como o Aurora Fluminense. Grande parte do aumento da indisposição da Imprensa com D Pedro I foi consequência da morte do Médico e Jornalista Libero Badaró, assassinado em uma emboscada por quatro alemães que, pelos boatos da época, teriam sido enviados pela própria coroa. Algo que nunca foi confirmado.

Em meio a essa crise, D. Pedro I decidiu fazer uma viagem a Minas Gerais para se conciliar com as lideranças liberais locais. Ele, no entanto, foi mal recebido na província e, quando retornava ao Rio, uma festa de boas-vindas foi organizada por portugueses que eram partidários do imperador. Essa festa avivou o ódio dos nativos, que protagonizaram uma verdadeira briga generalizada que ficou conhecida como “A Noite das Garrafadas”.

Pressionado por toda essa situação, o Imperador decidiu abdicar do trono em 7 de abril de 1831, em favor de seu herdeiro, D. Pedro II, dando início ao período da regência no Brasil. Considerando que a independência foi declarada em 1822, seu reinado no Brasil durou um total de 9 anos, pouco mais do que dois mandatos presidenciais.

A abdicação do Imperador, no entanto, não encerrou o conflito político entre liberais, representados pelas elites locais nascidas no Brasil, e os apoiadores da monarquia, geralmente indivíduos de origem lusitana representados pelo Partido Conservador. O consenso legislativo que se formou a partir do confronto de interesses entre esses dois lados levará à consolidação do Pacto Federativo e do desdobramento das diferentes esferas administrativas do Estado - Federal, Estadual e Municipal – funcionando de maneira autônoma pela primeira vez no período pós-colonial. Esse foi o processo que a historiadora Miriam Dornikoff denominou em obra homônima como “Pacto Imperial”.

2. A formação do Pacto Imperial

“A burocracia ilustrada e liberais de diversos matizes nutriam profunda desconfiança da massa de negros e mulatos, além de repúdio às invenções democráticas. Uniam-se na na defesa da monarquia constitucional e do controle exclusivo da arena política. Mas esse era o limite da coincidência de interesses. Pois a maior parte dos defensores do liberalismo brasileiro, em oposição a setores da burocracia iluminista, recusava quaisquer reformas nos fundamentos da sociedade escravista”

O Pacto Imperial, Origens do Federalismo no Brasil – Miriam Dohnnikoff

Como muitos devem lembrar da escola, há poucas diferenças entre os dois principais Partidos que atuaram durante o Império: o Partido Conservador e o Partido Liberal. Os Conservadores representavam primariamente os interesses dos radicados Portugueses ligados ao Governo Central localizados no Rio de Janeiro e defendiam a centralização do Governo Imperial.

O Partido Liberal, por outro lado, representava membros da elite aristocrática rural de Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que queriam uma maior autonomia para suas províncias, defendiam a regularização fundiária e a livre comercialização de Terras, ao mesmo tempo que procuravam postergar ao máximo o fim da escravidão. Isso porque não apenas os escravos representavam grande parte de seu patrimônio, mas também porque havia grande receio de que pudesse ocorrer no Brasil algo semelhante à Revolução do Haiti de 1791, em que os escravos revoltados mataram ou expulsaram quase todos os brancos da ilha.

Após a abdicação de D Pedro I e o início do período regencial, os liberais passaram a defender o modelo federalista tendo como referência os Estados Unidos. A principal diferença é que enquanto nos Estados Unidos a Federação serviu como uma proposta de centralização do Governo entre Estados que até então eram independentes (Confederação), no Brasil a proposta de Federação tinha como objetivo diluir os poderes do Governo Central, ajudando a reduzir as tendências separatistas.

Já para José Bonifácio, um dos grandes fundadores da ideia de Brasil e um dos principais membros do Partido Conservador:

“A federação era contrária ao projeto civilizador da ex-colônia pois este só poderia ser implementado por uma elite letrada, que detivesse o controle de um Estado centralizado, de modo a dispor dos instrumentos necessários para intervir numa sociedade que requeria reformas profundas para conduzir à modernidade e à civilização. Afinal, se a questão fora civilizar uma sociedade, essa mesma sociedade não poderia ser a resposta”

O Pacto Imperial, Origens do Federalismo no Brasil – Miriam Dohnnikoff

Ou seja, para José Bonifácio, a sociedade brasileira era tão bárbara e primitiva, que a única esperança de ser civilizada é se ela fosse disciplinada sob o projeto de um Estado Único conduzido por homens iluminados e esclarecidos.

Os embates legislativos marcados pelo conflito entre a busca da autonomia perseguida pelo Partido Liberal e a manutenção da centralização pelo Partido Conservador resultaram em duas leis: o Ato Adicional de 1834, que representou uma vitória dos Liberais, e a Lei Interpretativa do Ato Adicional de 1840, que foi uma contra-reação dos Conservadores e acabou revogando alguma das autonomias obtidas na lei anterior. Isso gerou uma constiuição do Pacto Federativo que pode ser resumido nos seguintes pontos:

Esfra Estadual

- Criação de Assembleias Provinciais (Estaduais) com autonomia orçamentária local
- Apontamento do Governador da Província pelo Legislativo Federal

Esfera Municipal

- Criação de Delegados apontados pelo Governo Central que cumpriam o papel do Prefeito
- Assembleias Municipais sem autonomia orçamentária e vinculadas ao Governo da Província

Esfera Judiciária

- Criação da figura do juiz de paz, autoridade judicial com caráter eletivo na província
- Criação de Guardas Nacionais geridas pelas províncias, mais tarde viraram as Polícias Militares

O principal interesse das elites estaduais/provinciais, a autonomia orçamentária para lidar com questões locais, foi obtida, mas ao mesmo tempo foi mantido o poder da Assembleia do Rio de Janeiro de apontar tanto os representantes do Executivo Estadual quanto do Executivo Municipal.

Esse último ponto era de interesse até mesmo para os Liberais, pois garantia que o Governante local tivesse alguma coesão com os interesses do Governo do Rio de Janeiro. Algo especialmente importante em um período em que ocorreram tantas revoltas como na Regência: Cabinada, Sabinada, Balaiada, Farrroupilha, etc.

A partir desses pontos é possível concluir, que a constituição do Estado Brasileiro foi feita de maneira hierárquica a partir de um acordo entre um Governo Central e as diversas elites fundiárias regionais que, em troca de maior autonomia administrativa, atuaram de modo a pacificar as diversas revoltas que ocorreram no Brasil tanto durante o período da regência, quanto durante o Segundo Reinado.

Essa relação entre oligarquias locais e Governos não são uma exclusividade do Brasil, pois se tivemos aqui a figura dos Coroneis, o restante da América Latina tem os Caudillos. Ambos os casos foram muito mais consequência do modelo de colônia de exploração e da concessão de enormes extensões de terra para algumas poucas famílias feita pela metrópole, associado às diversas proibições que, na prática, impediram a formação de uma sociedade civil entre homens livres.

No Brasil, no entanto, esse acordo tácito entre um Estado Unitário e as elites regionais certamente serviu tanto para manter a integridade continental do território brasileiro, quanto para a manutenção do modelo escravista até quando fosse possível. Algo óbvio ao se constatar que quando a escravidão foi finalmente abolida, a proclamação da República foi feita logo em seguida.

Como consequência, três traços do Pacto Imperial persistiram após a proclamação da República:

- 1) Peso excessivo do Governo Federal, tanto na arrecadação tributária quanto na área legislativa
- 2) Dificuldade na obtenção de consenso entre as elites estaduais, atrasando inovações institucionais
- 3) Negligência sobre a autonomia e a auto-organização local dos governos municipais

Diante disso, podemos dizer que grande parte da estrutura do Governo atual, que repousa sobre um hiper-presidencialismo baseado em uma figura com poderes monárquicos e que seja capaz de conciliar conflitos e moderar debates em um território continental, é, de certa forma, uma herança desse período. Algo que só foi agravado pelos Regimes que sucederam o Império e mantiveram ou tomaram medidas que aumentaram ainda mais a estrutura centralizada do Estado, como o Estado Novo de Getúlio Vargas e o Regime Militar.

O resultado é que embora tenham ocorrido diversas reformas no Estado desde então, todas as inovações institucionais posteriores tiveram que ser definidas a partir das condições iniciais determinadas pelo Pacto Imperial, sendo que a obtenção de tais inovações eram atrapalhadas pela dificuldade de obtenção de consenso entre os interesses das diferentes elites estaduais em nível nacional.

3. Desequilíbrio Tributário

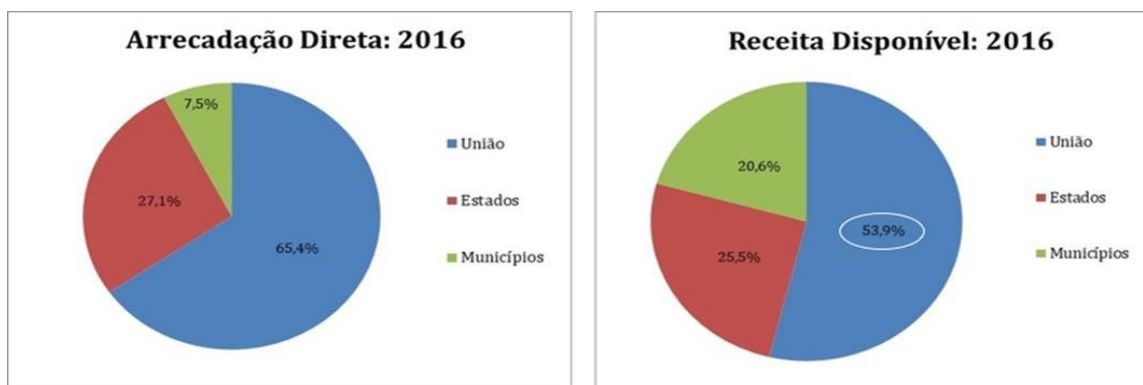
A fundação do Pacto Imperial representou não apenas uma concentração de prerrogativas no Governo Federal, mas também dos impostos. Isso é algo que só ficou mais equilibrado após a redemocratização de 1988. Ainda assim, como mostra a tabela abaixo, a maior parte da arrecadação tributária ainda vai pro Governo Federal.

Evolução do nível de impostos por esfera administrativa

Esfera	1980	1985	1990	1995	2000	2010	2014
Federal	74,70%	72,74%	67,32%	66,00%	69,19%	67,45%	68,47%
Estadual	21,60%	24,83%	29,57%	28,60%	26,54%	26,50%	25,35%
Municipal	3,70%	2,43%	3,11%	5,40%	4,52%	6,05%	6,19%

Fonte: Fiscal decentralization and regional inequality in Brazil - Jevuks Matheus de Araújo

Para compensar essa distorção na fonte de receitas, o Governo Federal desenvolveu Fundos de transferência, sendo os principais deles o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Educação Básica (Fundeb). É possível observar a diferença entre Arrecadação e Receita Tributária e sua evolução por meio do gráfico abaixo



Fonte: Afonso e Castro. Elaboração Própria.
Base de Dados: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF.
Nota: Dados para 2016 considerando projeção preliminar.



Fonte: Araújo (2001), com atualização dos dados para os anos de 2000 a 2016. Elaboração Própria.
Nota: Dados para 2016 considerando projeção preliminar.

Fonte: Brasil, Tributos Obsoletos e Federação Descoordenada – Afonso e Castro

Como é possível verificar com esses dados, mais de 50% da receita das prefeituras provém de repasses diretos do Governo Federal. Essa prática de repasses, que se iniciou ainda durante o Regime Militar, acaba gerando uma dependência muito grande das Prefeituras em relação ao Governo Federal e determinam grande parte do xadrez eleitoral do país.

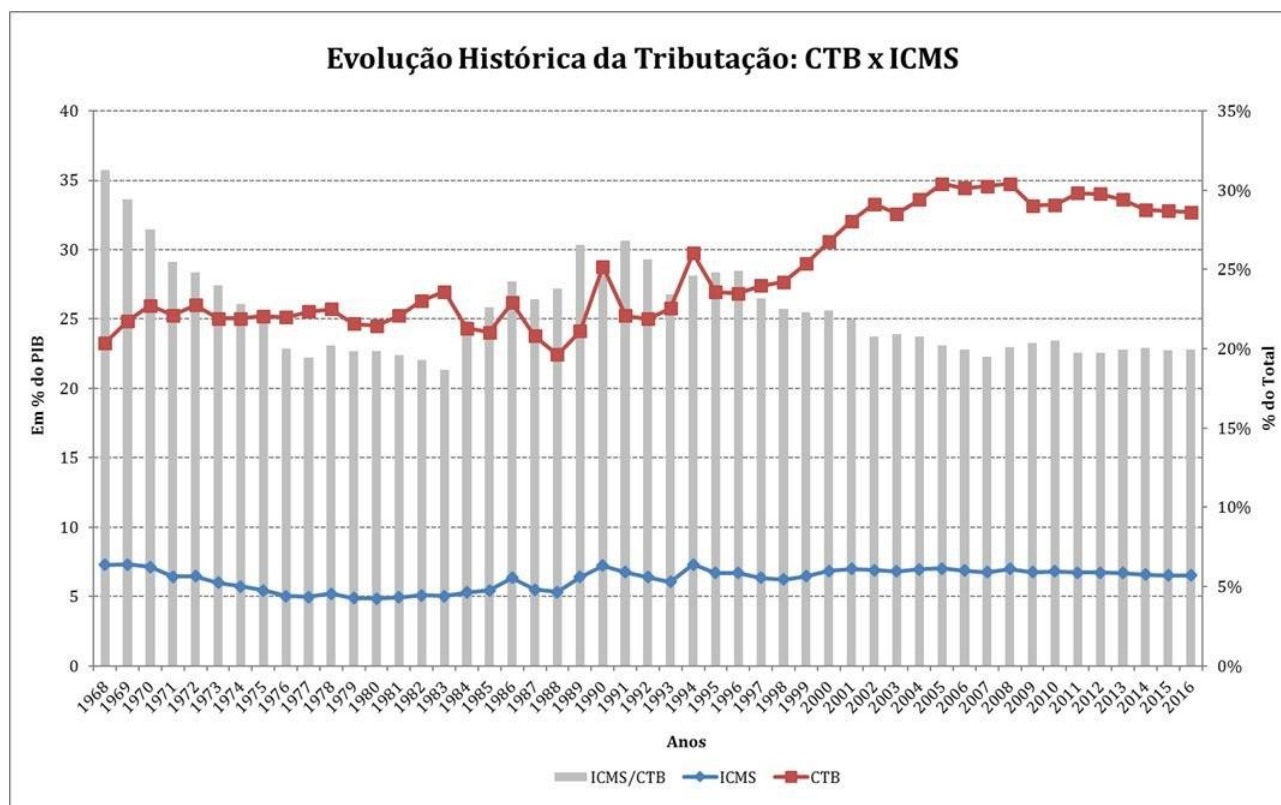
Além disso, a destinação desse dinheiro é feita e negociada no atacado, em um processo no qual prefeitos de todo o País se deslocam aos milhares em caravanas para encontros com o Governo Federal, que depende dele para a concessão de valores, especialmente quando superam os valores mínimos de transparência definidos por lei e, principalmente, quando consideramos os gastos “sociais” como o Bolsa-Família e Previdência, também de origem Federal.

Por outro lado, no que se refere ao percentual geral, a destinação tributária das prefeituras já se encontra próxima do patamar praticado no resto do mundo, como é possível verificar na tabela abaixo com dados de 2016 e na qual já estão consideradas as transferências. Perceba que quanto maior o país, mais descentralizado é o seu governo.

Nível	Austria	Belgica	Canada	Alemanha	Suiça	EUA	Espanha
Federal	68,46%	55,13%	31,85%	59,91%	42,58%	51,30%	56,59%
Estadual	16,47%	31,76%	47,41%	22,80%	37,20%	28,30%	32,11%
Municipal	15,07%	13,12%	20,74%	17,28%	20,22%	20,40%	11,30%

Fonte: OECD Fiscal Decentralisation Database

Os Estados, por outro lado, ainda podem apresentar espaço para expansão de suas receitas, pois mais recentemente suas receitas tributárias disponíveis caíram como percentual do PIB, principalmente devido a queda na receita de ICMS. Uma consequência do seu papel tributário regressivo, que é muito focado sobre o consumo.



Fonte: Brasil, Tributos Obsoletos e Federação Descoordenada – Afonso e Castro

4. Desequilíbrio Jurídico-Normativo e Inovações Institucionais

Se na área Tributária o Pacto Imperial foi relativamente resolvido devido ao estabelecimento dos Fundos de Transferência, na área jurídica-normativa o abismo continua grande. Mesmo a Constituição de 88, que teve como mérito conseguir reestabelecer uma democracia no Brasil após 20 anos de um regime autoritário, não foi capaz de garantir maior equilíbrio jurídico entre Governo Federal, Estados e Municípios.

Isso fica claro quando analisamos que Constituição de 88 elenca 54 itens sob responsabilidade do Governo Federal – 25 deles exclusivos (art 21) e 29 deles privativos (art 22) – enquanto que os Municípios tem 9 itens listados art (30) e aos Estados 2 itens (art 30), além um terceiro item que permite aos municípios legislar sobre tudo que não foi listado (não que sobre muito espaço pra ser criativo).

Não se trata de um impeditivo completo, pois, de acordo com Gilmar Mendes, a constituição permite que o Congresso possa transferir aos Estados a prerrogativa de legislar sobre os itens privativos através de “Lei Complementar”. Ainda assim, desde a constituição de 88, dos poucos projetos de leis complementar relativos aos Estados, quase todos estipularam alteração de regras tributárias ou criaram os planos de recuperação econômica voltados a resolver os problemas de endividamento dos Estados, que foram provocados pela política de juros altos determinados pela própria União.

Pra piorar, as frequentes crises de endividamento dos Estados, como a que vivemos hoje, acabam fazendo com que uma “solução federal” pareça bem vinda, reforçando as tendências centralizadoras já existentes no nosso Pacto Federativo. Exemplo: Intervenção Federal no Rio de Janeiro

Importante destacar, esse processo de foco excessivo de resolução dos problema no Governo Federal não é uma exclusividade do Brasil, mas algo que também ocorre em outros países, como os Estados Unidos. Durante o período inicial após Independência Americana, por exemplo, a jurisprudência americana foi marcada pelo chamado “Federalismo Dual”, no qual havia uma horizontalidade entre as competências legislativas da União e dos Estados, sendo que os Estados frequentemente ganhavam. Essa tese passou a perder espaço após a crise de 1930 e com o “New Deal”, quando a Esfera Legislativa Federal passou a ganhar mais relevância.

Os Estados Unidos, por outro lado, tiveram algo que o Brasil não teve: mais tempo para testar inovações institucionais sob um regime democrático. Esse é um ponto importante, pois enquanto a destinação de receitas tributárias é algo fácil de ser detectado e corrigido, inovações institucionais, o que incluem não apenas leis, mas alterações de normas, decretos e procedimentos internos (interna corporis) da máquina pública levam tempo para serem aprovados e devidamente avaliados.

E como o ritmo inovações institucionais acabaram sendo limitadas pela dificuldade de obtenção de consenso em nível nacional, algo propiciado pela próprias condições iniciais determinadas pelo Pacto Imperial, isso ajuda a explicar porque historicamente sempre se procurou recorrer a medidas drásticas, como Golpes de Estado, para viabilizar as mudanças necessárias e, conseqüentemente, porque nos 500 anos de história do Brasil apenas três presidentes democraticamente eleitos conseguiram terminar seu mandato (JK, FHC e Lula).

Entre umas das mais importantes inovações institucionais da máquina pública, por exemplo, está a aprovação do orçamento nacional no Congresso. Um ponto que é essencial para a nossa tese e que ajuda a explicar em grande parte a crise econômica que vivemos atualmente.

5. Executivo, Legislativo e aprovação do Orçamento

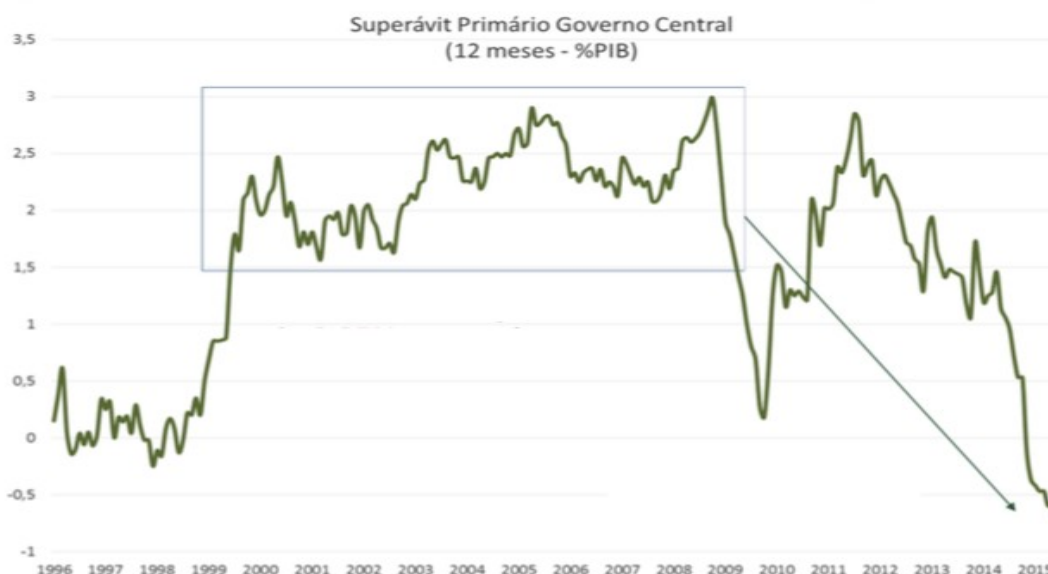
Uma outra herança relevante que o Pacto Imperial parece carregar até hoje é o peso que o Executivo possui na determinação da pauta de votações do Congresso. Essa capacidade de controle parece ter como origem o Decreto-Lei, medida de origem Portuguesa, que foi implantada no Brasil a partir de 1937, no Estado-Novo de Getúlio Vargas.

O Decreto-Lei previa que o Executivo poderia implementar uma lei com validade imediata, mas que perderia validade se fosse votada negativamente pelo Legislativo dentro de 60 dias. Esse recurso mais tarde passou a ser reutilizado pelos militares em 1967 com o AI-2, quando foi decretado o fechamento do Congresso por um mês. Como o Congresso estava fechado, o ato não pode ser votado e foi consequentemente aprovado. Tudo feito de maneira estritamente “legal”.

A partir da constituição de 1988, o Decreto-Lei se tornou a atual medida provisória, que continuava tendo validade imediata, mas com a diferença de que se não fosse votada ou rejeitada pelo Congresso dentro de um prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, passaria não mais a ser aprovada, mas a perder validade. Graças a ela o Executivo se tornou capaz de trancar a pauta de votações do Congresso, o que ajuda a explicar porque, desde 1988, cerca de 60% dos projetos de lei aprovados foram de iniciativa do Presidente da República.

Os primeiros Presidentes após a redemocratização, mas em especial o Governo FHC, passaram a governar a partir de medida provisórias com a justificativa de um esforço de estabilização da Economia, mas prometeram conceder mais autonomia ao Congresso na definição do Orçamento a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF ou LC 101/2000)

A princípio a aprovação da LRF pareceu representar um avanço importante para atingir um maior equilíbrio fiscal no Brasil, como pode ser atestado pelo resultado do superávit primário (poupança que o governo obtém a partir da diferença entre suas receitas e despesas do Governo) que pode ser verificado logo abaixo, a partir de 2000:



Fonte: Empiricus

Com a aprovação da LRF, de 2002 em diante o Congresso passou a definir o Orçamento do ano seguinte a partir da projeção de crescimento de PIB e da meta de superávit primário presentes no anexo de metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Como o orçamento do ano seguinte passou a ser determinado pela projeção de crescimento do PIB pro ano seguinte prevista na LDO, o orçamento público passou a apresentar problemas a partir de 2012, quando as previsões feitas pelo mercado passaram a não coincidir com o crescimento real registrado pelo PIB.

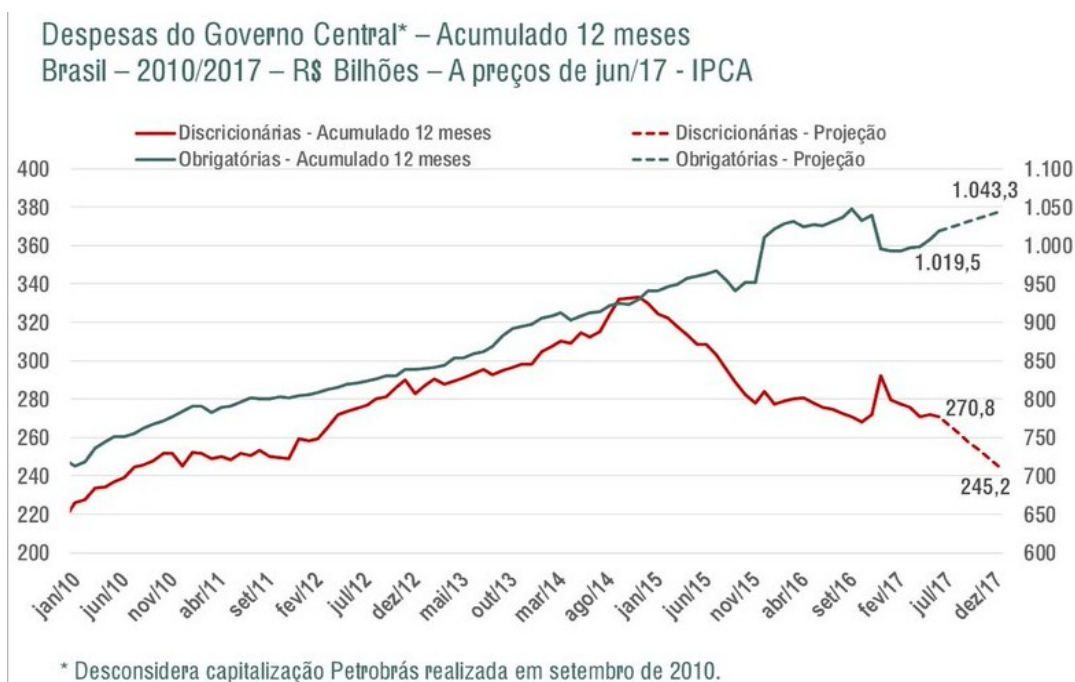
Os motivos que levaram a essa queda no crescimento econômico serão melhor analisados na segunda parte desse trabalho, mas é possível atestar a diferença a partir de 2012 entre o crescimento previsto pelo mercado no Boletim Focus e o crescimento que efetivamente ocorreu na tabela abaixo:

Ano	Crescimento do PIB	Previsão de Crescimento LDO	Previsão do Boletim Focus*
2017	1,00%	1,00%	0,30%
2016	-3,60%	1,00%	1,10%
2015	-3,77%	0,80%	2,00%
2014	0,50%	3,50%	3,00%
2013	3,00%	4,00%	3,50%
2012	1,92%	4,50%	3,50%
2011	3,97%	4,00%	3,50%
2010	7,53%	4,75%	3,60%
2009	-0,13%	4,75%	3,60%
2008	5,09%	4,50%	3,70%
2007	6,07%	4,00%	3,70%
2006	3,96%	4,50%	4,20%
2005	3,20%	5,00%	4,30%
2004	5,76%	5,50%	4,50%
2003	1,14%	5,00%	4,60%

*Abril do ano anterior

Fonte: IBGE, LDO e Boletim Focus, formulação própria

Como resultado, nos anos iniciais a partir de 2012 o Governo conseguiu controlar o orçamento através de cortes dos gastos não obrigatórios, mas não no ritmo necessário, ocasionando os primeiros casos de “contabilidade criativa”. Só que, principalmente em 2014 (que pra piorar era ano eleitoral) a diferença entre o crescimento previsto e o realizado foi tão grande que acabou levando ao fenômeno mais tarde conhecido como “pedaladas fiscais”, ou seja, a abertura de créditos suplementares provocada pela queda da receita prevista. O resto do filme todos já conhecem.



6. A História se repete

Da mesma forma que o período da regência Imperial presenciou o nascimento de um Pacto Federativo marcado por um conflito entre centralização e autonomia, as eleições de 2018 também serão marcadas por um conflito semelhante entre uma “esquerda” composta por uma Burocracia Ilustrada, ligada ao funcionalismo público e que defende a retomada de uma proposta Nacional-Desenvolvimentista, tendo o Governo Federal como coordenador central versus uma “direita” composta por setores econômicos do Mercado com uma agenda Liberal-Conservadora, que enxergam a proposta de descentralização governamental como um meio de atingir uma maior desburocratização, desestatização e redução da intervenção do Estado na Economia.

O cenário de fundo desse impasse passa pela atual crise econômica, pois se por um lado as origens da crise podem ser identificadas como resultado de uma excessiva intervenção do Estado na Economia, por outro lado as medidas econômicas ortodoxas e as reformas liberalizantes adotadas até o momento pelo Governo Temer não foram suficientes para reverter o problema, fazer o Brasil voltar a crescer e reduzir seu alto nível de desemprego.

A princípio pode parecer estranho dizer que os grupos progressistas atuais sejam, de alguma forma, herdeiros da proposta de José Bonifácio, que era impor um projeto civilizatório por meio do Estado. Da mesma forma, pode parecer absurdo dizer que a “esquerda” atual cumpra, dentro do conflito eleitoral, o mesmo papel que o Partido Conservador teve durante o período do Império, que era defender o protagonismo do Governo Federal. Essa leitura, no entanto, está de acordo com as observações mais recentes da literatura acadêmica não apenas nacional como internacional.

Thomas Piketty, autor de “Capital no século XXI”, por exemplo, em seu mais recente trabalho “Brahmin Left vs Merchant Right” verifica que, a partir da década de 50 e 60, as camadas mais ricas da população, que costumavam declarar votos para candidatos “de direita” passaram a votar em candidatos “de esquerda”. O objetivo era entender os motivos por trás da ascensão de fenômenos eleitorais como Marie le Pen na França e a eleição de Donald Trump nos EUA. Essa leitura da década de 50 e 60 como um ponto de inflexão do interesse da elite intelectual por “ideias de esquerda” também está presente em “Linhagens do Pensamento Político Brasileiro” de Gildo Brandão, que se baseou nas ideias de Antônio Cândido. Isso parece evidenciar a influência que a intelectualidade recebeu de fenômenos culturais que ocorriam no exterior.

Já os grupos de tendência liberal-conservadora, que surgiram com muita força nos últimos anos como consequência da crise econômica de 2015 a partir das redes sociais, não representam algo propriamente novo no campo de pensamento político brasileiro, mas são, na verdade, um retorno do discurso de descentralização do Estado feito pelo movimentos Liberais que surgiram na mesma época da formação do Pacto Imperial.

É importante destacar: o “Liberalismo Brasileiro”, não surgiu tendo como referência autores da escola liberal inglesa como John Locke e Stuart Mill, mas do chamado “Liberalismo Doutrinário”, que veio da França e chegou ao Brasil por influência do Marques de Pombal, o qual tinha características complicadas, como não acreditar na soberania popular e no sufrágio universal (Antônio Paim, “História do Liberalismo Brasileiro”).

Esses pontos acabam evidenciando um fenômeno que Mangabeira Unger denominou de “Colonialismo Mental”, que debate como o embate político e ideológico no Brasil é orientado a partir das ideias e das obras de referência trazidas do exterior, mas sem entendermos qual é a origem e como decorreu o processo de evolução das nossas próprias ideias políticas no Brasil. Algo que é extremamente importante não apenas para evitarmos repetir os mesmos erros do passado, mas para que não tenhamos que repetir esse mesmo fenômeno de polarização política no futuro.

7. O ideário Pirata no contexto político Brasileiro

Como é possível constatar, o ideário Pirata, que hoje é pouco mais do que uma corrente de pensamento bastante marginal, se encontra pouco representado na atual disputa eleitoral.

Isso porque se por um lado concordamos com a proposta de uma desburocratização da máquina pública e de uma descentralização do Governo Federal para Estados e Municípios, o que permitiria uma gestão mais comunitária dos recursos disponíveis decididos pela comunidade local, discordamos da agenda de valores conservadores ou de um programa desenfreado de privatização de recursos públicos como defendido no programa de diversos candidatos com perfil Liberal-Conservador que estão disputando a eleição de 2018.

Por outro lado, se podemos concordar que até agora se mostrou inviável que “as forças de mercado” possam de maneira autônoma conseguir retomar o crescimento e, principalmente, promover o desenvolvimento sem a participação e o fomento do Estado, discordamos do dirigismo Estatal, do favorecimento fisiológico de empréstimos subsidiados e incentivos generalizados a alguns poucos empresários custeados pelos impostos que pesam sobre os mais pobres e cuja prática feita em excesso ajudou a plantar as sementes da crise que atualmente enfrentamos no Brasil.

No meio dessa disputa, existe um mote ainda pouco difundido: “Mais Brasil, menos Brasília”. Esse mote inicialmente levantado por Eduardo Jorge nas eleições de 2014, tem como objetivo evidenciar o excessivo peso que Brasília tem no Pacto Federativo.

A ideia de que um país tão grande e complexo como o Brasil possa ter seu destino decidido e suas contas fiscalizadas pela mão de pouco mais de 600 congressionistas é absurda, pois, por mais bem intencionadas e honestas que possam ser, elas nunca teriam a capacidade de conseguir desenvolver políticas públicas ou normas que pudessem atender de maneira adequadamente eficiente a interesses e regiões tão distintas.

Além disso, o atual modelo centralizado no país deixa pouco espaço para qualquer tipo de “inovação institucional”. Isso porque existe uma preocupação tão grande em continuar com aquilo que funciona, que acaba levando à cristalização de uma política ortodoxa que retira qualquer espaço para o experimentalismo e para uma heterodoxia que não deveria ser reprimida, mas estimulada de maneira difusa, permitindo que os melhores modelos possam ser identificados e replicados em outros lugares.

Mais do que isso, a grave crise fiscal que afeta as Contas Públicas e a decorrente restrição orçamentária faz com que a agenda de qualquer Governo tenha que ser marcada menos pelo avanço das políticas sociais que ocorreram desde o fim do Governo FHC e passe necessariamente por uma agenda de reformas institucionais que, apesar de sempre serem consideradas muito importantes, nunca foram efetivamente implementadas.

Diante de todas essas considerações, o Partido Pirata defende a implantação de 4 tipos de medidas:

A) Sobre a Estabilidade Fiscal

Aprovação de uma emenda constitucional que:

- revogue a Emenda Constitucional 95.
- altere a lei de responsabilidade fiscal, fazendo com que o orçamento do ano que vem seja aprovado com base no crescimento registrado no ano anterior, com exceção de operações financeiras

Justificativa: O Partido Pirata sempre se posicionou claramente contra a PEC do Teto dos Gastos, seja postando diversos artigos de opinião que levantavam alternativas, seja pela participação de seus membros em protestos. A ideia de usar uma Emenda Constitucional para congelar o orçamento por vinte anos é algo que nunca fez sentido, mas precisa ser substituída por outra medida que permita trazer uma maior previsibilidade para o orçamento público.

Uma possibilidade seria alterar o atual regime de metas fiscais de superávit primário que passaram a vigorar a partir de 2002 depois da aprovação da LRF, fazendo com que o crescimento do Orçamento Federal seja regulado não pelo crescimento previsto para o ano que vem, mas pelo crescimento registrado no ano anterior, com a exceção de operações financeiras, o que inclui não apenas os juros e amortizações do pagamento dívida pública, mas também investimentos de perfil estratégico e/ou social que serão detalhados na segunda parte desse documento.

Alterar o atual regime de metas da LDO, fazendo com que o crescimento do orçamento do próximo ano esteja vinculado ao crescimento registrado do ano anterior traria uma maior previsibilidade para o crescimento dos gastos, ajudando a evitar os problemas com a meta de superávit que passaram a ser registrados a partir de 2011.

Como o orçamento ainda está em deficit, é totalmente factível fazer essa adaptação em 2019 para que passe a valer pro orçamento de 2020. O ideal é que essa alteração inclua um piso mínimo, permitindo que o crescimento do orçamento acompanhe pelo menos a inflação, caso o crescimento da receita registrada fique abaixo disso

A aprovação da Emenda Constitucional 95 fez parte de uma agenda de reformas desenvolvida pelo governo Michel Temer que tinha como objetivo aprovar a reforma da previdência. Ao mesmo tempo, ela também fazia parte de uma agenda de grupos Liberais-Conservadores que tinha como objetivo neutralizar a política fiscal e segurar a expansão dos gastos do Governo.

Ambos os objetivos falharam porque, como vimos ao longo do documento, o problema não foi provocado primariamente pela expansão dos gastos, mas pela queda da receita prevista. Congelar os gastos apenas serviu para retirar qualquer espaço de manobra que um futuro governo eleito pudesse ter de aumentar o investimento federal e reverter a tendência de queda da receita.

Por fim, a própria proposta de descentralização da máquina pública da esfera federal para Estados e Municípios que é decorrente da Emenda Constitucional 95 é algo que também nunca deveria ter ocorrido sem a devida discussão com a população, pois deveria ser sido parte de um projeto plebiscitário consciente e público, proposto ao povo por meio das urnas, democraticamente.

Congelar o orçamento federal durante 20 anos por Emenda Constitucional é algo que simplesmente nunca foi feito em nenhum lugar do mundo e certamente ficará registrado nos livros de História.

B) Sobre o equilíbrio das contas públicas e impostos progressivos

Que seja implementada uma reforma tributária com:

- Alteração das alíquotas com o aumento do imposto sobre heranças,
- Imposto de renda com implementação de faixas mais onerosas para aqueles que ganham uma renda maior
- Reestabelecimento de imposto sobre lucros e dividendos

Justificativa: o Brasil passa por uma situação contraditória, pois se houve uma redução da desigualdade quando consideramos a constituição de uma nova classe média que passou a ter acesso a produtos e novos padrões de consumo, por outro houve um aumento da desigualdade quando consideramos o topo da pirâmide, aqueles que recebem 1% da renda no Brasil. Isso faz com que tenhamos uma situação contraditória em que aqueles que são mais pobres pagam proporcionalmente muito mais do aqueles que são mais ricos.

Isso é algo prejudicial não apenas do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas, do equilíbrio da renda, mas também um perigo para equilíbrio entre poderes em uma democracia, pois acaba estimulando a formação de um pequeno grupo de super-ricos que tem acesso a recursos e capacidades para a defesa de seus próprios interesses, que são quase impossíveis de serem obtidas pela maioria da população.

Não faz sentido, portanto, especialmente em um momento em que o país passa por um terrível déficit fiscal, que o grupo de maior renda seja excluído do pagamento dos onerosos tributos que são cobrados do restante da população.

Consequentemente, propomos que haja uma readequação do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), que já possui uma taxa relativamente alta de 35% de modo a evitar bi-tributação, para que possa ser incluída a tributação sobre lucros e dividendos.

Isso irá garantir uma maior isonomia entre os diversos setores empresariais, de modo a não privilegiar apenas determinados setores que possuem lucros garantidos de maneira rentista, como ocorre hoje com o setor bancário e financeiro, que há muitos anos vem se beneficiando com uma taxa de juros desnecessariamente alta.

C) Sobre a autonomia dos Estados e Municípios

Que seja implementada uma reforma que:

- Faça com que receita dos Fundos de Transferência para os Municípios que atualmente passa pelo Governo Federal seja destinada diretamente aos Municípios, sem tutela do Governo Federal
- Promova uma reforma da matriz de responsabilidades dos entes federados, de modo a ampliar as matérias legislativas de competência dos Estados
- Compartilhe o gerenciamento do Fundeb com os Governadores, que serão responsáveis por desenvolver políticas de qualificação da educação juntamente com os municípios
- Para aqueles itens não passíveis de reforma constitucional, que passe a se implementar Leis Complementares que permitam repassar itens privativos do Governo Federal para os Estados
- Permita que os municípios possam aplicar taxas e impostos do mesmo tipo em concorrência com os Estados e a União
- Proíba explicitamente que políticos possam ser donos de rádios, jornais e redes de televisão
- Estabeleça a possibilidade de realização de Plebiscito para substituição de Câmaras Municipais e Prefeituras por Conselhos Municipais com cargos administrativos apontados por meio de Eleição Direta em cidades com menos de 100 mil habitantes
- Estabeleça a possibilidade de Eleição direta para cargos de administração nas subdivisões administrativas das cidades de maior porte, como Sub-Prefeituras e Prefeituras Regionais.

Justificativa: Como vimos ao longo desse trabalho, grande parte das peculiaridades e consequentemente das dificuldades institucionais do Brasil estão relacionadas com você ter um país com dimensões continentais, mas que não consegue conciliar os conflitos entre um governo centralizador e as elites estaduais locais além de, consequentemente, negligenciar os governos municipais e atrasar a aprovação de inovações institucionais.

Mais do que isso, é preciso reconhecer que o verdadeiro protagonismo na execução de políticas públicas não é feito pelo Presidente. Como descreve Fernando Abrucio em “Os Barões da Federação”, os Governadores é que são os grandes responsáveis por garantir a estabilidade institucional durante a redemocratização do País que ocorreu a partir de 1982.

A solução, portanto, parece apontar para uma maior descentralização da estrutura institucional brasileira, permitindo uma maior autonomia tributária para as prefeituras, permitindo que eles cobrem taxas específicas, além de uma maior autonomia normativa para os Governos Estaduais, permitindo que os Estados legislem sobre itens que até o momento são privativos do Governo Federal de modo a adequar as leis de acordo com as suas respectivas realidades locais.

Também deve ser reconhecido o papel dos Estados na educação básica. Isso porque embora o assunto dependa da definição de currículo escolar e outras questões técnicas, a educação básica é um assunto primariamente conduzido por Estados e Municípios e, uma vez superado o salto quantitativo do número de aluno conduzido por Governo anteriores, cabe a eles nos levar ao salto qualitativo necessário de acordo com as especificidades históricas e locais de cada região.

Mais especificamente sobre a importância da autonomia dos municípios, existe um exemplo emblemático sobre isso em um artigo da revista Piauí chamado “Vivi na pele o que aprendi nos livros” em que o então Prefeito de São Paulo descreve uma conversa que ele teve com o Governo Federal no auge dos protestos contra o reajuste da tarifa de ônibus.

Ele, que não podia reduzir a tarifa por estar preso ao alto valor dos contratos de transporte, queria instituir um imposto sobre combustíveis, o que não foi possível porque o Governo Federal tinha interesse em manter a inflação sob controle.

Se ele tivesse autonomia para definir os tributos locais, a CIDE poderia ter ajudado não apenas a reduzir a taxa de ônibus, encerrando o conflito, mas também poderia ter instituído uma importante política de desestímulo ao transporte privado e de estímulo ao transporte público.

A importância da maior autonomia normativa para Estados, por outro lado, pode ser exemplificada por casos em que há uma grande dificuldade de obtenção de consenso em nível nacional, como, no campo da “esquerda”, a pauta de reorganização da estrutura das Polícias Estaduais.

Como vimos ao longo da tese, a Polícia Militar de cada Estado foi derivada da criação das Guardas Nacionais da época da formação do Pacto Imperial. Essa estruturação da Polícia como um corpo de policiamento ostensivo que ficam alocadas em um quartel acabou gerando dois problemas: 1) foco excessivo na proteção do patrimônio em crimes de flagrante como roubo e furto e 2) o não desenvolvimento de uma Polícia Comunitária, com seus participantes tendo constante interação e participando da rotina com a comunidade local.

Apesar de terem uma origem comum, como são corporações independentes e dotadas de inovações institucionais próprias, cada Polícia Militar de cada Estado tem traços e características específicas e qualquer reforma séria deveria levar isso em consideração. Embora a Polícia Militar seja listada na Constituição como um assunto de competência exclusiva do Governo Federal, a Polícia Civil é competência privativa e, como tal, poderia ter sua estrutura interna adequada de acordo com as especificidades de cada Estado.

Exatamente por estarmos debatendo uma descentralização que delegue mais autonomia para os Estados, permitindo a eles legislar inclusive sobre pontos delicados como Segurança Pública, é preciso que esse processo seja acompanhado de contrapartidas que garantam um ambiente de pluralidade democrática em cada Estado. Um dos mais exemplos mais claros é a necessidade de se fazer cumprir a constituição e efetivar a proibição de políticos serem donos de rádios, Jornais e redes de televisão.

Esse assunto, que atualmente espera por decisão de do STF nos casos da ADPF 246 e a ADPF 379 se mostra essencial diante dos casos históricos de protagonismo exercido pela Imprensa no caso que levou à abdicação de D Pedro I, mas também da liberdade que ela experimentou durante todo o Segundo Reinado. Só que uma Imprensa não deve ser só livre, ela também deve ser independente.

Por fim, os dois últimos itens já estão presentes no Programa do Partido Pirata na parte de Reforma do Pacto Federativo e são itens essenciais para que se estabeleça uma horizontalidade maior nas relações políticas locais.

Existem diversos formadores de opinião que demonstram favorecimento por uma solução parlamentarista no Brasil, especialmente em momentos de crise. Como Piratas, podemos até concordar com a vocação Parlamentarista que o Brasil possa ter, mas acreditamos que essa cultura deva ser implementada de maneira orgânica, de baixo pra cima, através da formação de conselhos municipais, especialmente em cidades de menor porte, com menos de 100 mil habitantes.



**Quando não há coroa
não há Regicida**