

Alda Marco Antônio, Aleksandar Mandic, Alexandre Schneider, Antônio Moreno Neto, Eleuses Paiva, Fábio Feldmann, Gilberto Kassab, Índio da Costa, Marcel Solimeo, Marcos Cintra, Paulo Simão, Reinhold Stephanes, Ricardo Patah, Samuel Hanan, Tulio Kahn, Ulisses Gamboa

Coordenação - **Guilherme Afif**

Em busca da **MELHOR CIDADE**

Análises, ideias e soluções para os Municípios do Brasil



// Em minha andança pelo Brasil, no contato direto com eleitores e militantes do PSD, tenho procurado enfatizar a importância da qualificação de todos os que fazem política no nosso país. Sem um trabalho consistente neste sentido, corremos o risco de afastar bons cidadãos da atividade partidária, quando todos sabemos o quanto fazem falta os idealistas e os profissionais experimentados e competentes.

É neste sentido que saúdo o lançamento do livro *Em Busca da Melhor Cidade*, pelo Espaço Democrático. Obras como esta ajudam a despertar vocações e a mostrar que é possível, sim, contribuir para melhorar a vida dos brasileiros de hoje e do futuro. Divulgar experiências inovadoras e competentes de gestão municipal é nossa forma de colaborar com os que querem fazer mais pelo Brasil. **//**

***Senadora Kátia Abreu
(PSD-TO)***

Marcos Cintra

PhD em Economia pela Universidade de Harvard (EUA), professor, vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas e secretário municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho de São Paulo (2009-2012).

Foi eleito deputado federal em 1998 e vereador em 1992 e 2008 para a Câmara de São Paulo.

Coordena o Conselho Temático sobre Administração Pública do Espaço Democrático.

Marcos Cintra

Entre a administração pública e a política:

o
q
u
e
f
a
z
e
r
?

Em busca da melhor cidade

Segundo a teoria econômica tradicional, o mercado seria capaz de promover uma eficiente alocação dos recursos produtivos. Por meio da livre concorrência, a iniciativa privada, buscando o lucro máximo, faria com que esse ideal de eficiência fosse atingido. Porém, essa situação ótima depende de situações como a não-existência de progresso técnico e que o mercado funcione na condição de perfeita concorrência. Duas situações que não ocorrem na prática.

As “falhas de mercado” predominam no funcionamento da atividade econômica. A existência de bens públicos, a falha de competição, as externalidades, os mercados incompletos, a ocorrência de desemprego e inflação e uma indesejada distribuição da riqueza gerada são os fatores que justificam a atuação do poder público, visando o bem estar social. As ações do governo nesse sentido são resumidas como de natureza alocativa, distributiva e estabilizadora.

Ação alocativa - Os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades por intermédio do mercado. O fato de os benefícios estarem disponíveis para todos os consumidores faz com que não haja pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens. Assim, o governo deve garantir seu provimento. Esse é o caso típico de serviços como a segurança pública e a justiça. Vale citar que há serviços em que, mesmo sendo produzidos pelo setor privado, o Estado atua de modo parcial em sua provisão, por se tratar de serviços que geram externalidades positivas. São os chamados bens semipúblicos, entre os quais se destacam a saúde e a educação. Outro exemplo de alocação de recursos pelo Estado se refere aos investimentos que demandam longo período de maturação. A demora na geração de lucros desestimula o investimento privado e o poder público intervém diretamente na produção.

Esse foi uma situação comum no Brasil nos anos 40, quando foram criadas empresas estatais para produzir aço, produtos petroquímicos, minérios e outros. Finalmente, há os casos das externalidades positivas geradas nos investimentos em infraestrutura, como é o caso da abertura de estradas, que pode ter efeito direto e indireto sobre a atividade econômica de uma região.

A UNIVERSALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE SEGURIDADE
SOCIAL NA
CONSTITUIÇÃO DE
1988
IMPLICOU
MOBILIZAR
RECURSOS
TRIBUTÁRIOS
E FOI UM DOS
FATORES
PREPONDERANTES
PARA A
ELEVAÇÃO
DA CARGA DE
IMPOSTOS
A PARTIR DOS
ANOS 90.

Ação distributiva - A distribuição da riqueza gerada na atividade econômica pode ser um entrave ao desenvolvimento econômico. A desigualdade da absorção da renda entre capital e trabalho, ou o grau de sua concentração nos estratos mais ricos da sociedade, podem ocorrer de modo indesejado, e o governo deve atuar como agente para a promoção de ajustes.

O poder público pode atuar através da política fiscal tributando os mais ricos e subsidiando a população carente, ou aplicando mais imposto sobre as camadas de renda mais altas e direcionando esses recursos para programas voltados à população de baixa renda. A seguridade social assume papel importante na função distributiva. Benefícios de assistência social podem ser concedidos para a baixa renda sem que as pessoas tenham contribuído financeiramente.

Ação estabilizadora - A intervenção do Estado se justifica também porque o sistema de mercado não é capaz de assegurar baixos níveis de desemprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico. O poder público deve proteger a economia de flutuações bruscas e estimular a geração de postos de trabalho. Com a política fiscal o governo atua sobre a demanda agregada no sentido de elevar o nível de emprego, estimular o crescimento econômico e contribuir para o controle da inflação.

BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Nos trinta anos seguintes à chegada da esquadra de Pedro Álvares Cabral ao Brasil, a Coroa portuguesa

não se interessou em colonizar as novas terras, limitando-se a instalar feitorias que marcavam o reconhecimento dessas posses. Tudo começou com o pau-brasil, que desencadeou a primeira atividade econômica no território brasileiro, tendo início o pagamento de tributos e a formação de uma administração pública na América.

Como todas as conquistas eram consideradas propriedades do Rei, que não tinha recursos para explorar o pau-brasil, o soberano praticava uma concessão, recebendo em troca um tributo (Quinto), para a exploração dessa matéria prima que tinha grande valor no comércio internacional. Aos concessionários não bastava pagar o Quinto, ele deveriam ainda construir fortificações para defender o território de ataques externos e dos indígenas.

Com o tempo notou-se que manter a segurança das terras implicava custos elevados para um particular, e que a exploração do pau-brasil seria insuficiente para financiar tal objetivo. A precária situação obrigou a Corte a instalar um novo modelo administrativo para a colônia.

A COLONIZAÇÃO

A fragilidade da estrutura de defesa idealizada pela Coroa portuguesa fez com que franceses e espanhóis comessem a ameaçar a posse do território. Esse fato, associado à perda do monopólio português sobre o comércio indiano, levou a Corte estabelecer um modelo administrativo mais efetivo em terras brasileiras a partir de 1530.

A Coroa portuguesa e a institucionalização do fisco - A Coroa portuguesa não dispunha de recursos para colonizar o território brasileiro. Para viabilizar a vinda de pessoas de Portugal para o Brasil, proporcionando lucros para elas e renda para o governo português, era preciso desenvolver uma atividade econômica viável, e a cana de açúcar foi a saída encontrada.

Se no âmbito econômico a cana de açúcar foi o produto que daria renda aos empreendedores e ao governo, no aspecto administrativo colocou-se nas mãos de particulares o ônus financeiro da colonização do Brasil, por meio da criação das Capitânicas Hereditárias, que eram governadas como uma província, e não exploradas como uma fazenda. Os donatários poderiam fundar povoados, nomear auxiliares, conceder sesmarias e criar tributos.

Governo geral - Como as Capitânicas Hereditárias tinham um caráter definitivo e muitas fracassaram, o governo português criou o Governo-Geral para centralizar a administração colonial. A maior preocupação era a ineficiência na cobrança de tributos e, em 1548, criaram-se as figuras do Provedor-Mor e do Governador-Geral, que assumiram a função de equacionar a caótica situação das finanças coloniais e estabelecer uma administração de acordo com os interesses da Corte.

Necessidade de estabelecer uma administração pública - O governo português tinha necessidade de uma exploração organizada sobre o Brasil. Era preciso uma administração que tivesse máximo controle sobre os funcionários que cuidavam das coisas do fisco, uma vez as fraudes se tornaram regra durante o período colonial. Em caso de falta grave de funcionários públicos, eles poderiam ser presos. As pessoas envolvidas com o fisco deveriam colocar seus bens à disposição para cobrir prejuízos que pudessem causar.

Opressão fiscal e criação dos arrematadores - As autoridades fazendárias no período colonial ganharam total autonomia em relação aos outros órgãos administrativos. A preocupação do fisco era arrecadar mais e melhor, e abusos foram cometidos por agentes fiscais, que em alguns momentos atuavam de modo arbitrário, muitas vezes sem considerar a capacidade de pagamento do contribuinte. Para se ter uma ideia da opressão fiscal, em muitos postos de arrecadação foram instaladas forças militares para garantir o efetivo recolhimento dos impostos. Além dos funcionários do fisco, Portugal criou também a figura do rendeiro, que participava de um sistema denominado arrematação. Uma pessoa era responsável pela cobrança de um determinado tributo e podia trabalhar com o dinheiro até acertar as contas com o governo português. Era uma espécie de terceirização da arrecadação pública.

As bases tributárias, o ápice da opressão fiscal e a vinda da Corte para o Brasil - Ao longo do período colonial, várias formas de extração de tributos foram adotadas. Parte desses recursos tinha como destino o financiamento da instalação de uma administração pública no Brasil e a construção de cidades em seu território. Dentre as bases de tributação mais comuns destacam-se açúcar, tráfico de escravos, couro, tabaco e ouro. A mineração foi uma das principais fontes de tributos na colônia e, na

segunda metade do século XVIII, o quadro de abundância aurífera começou a mudar, causando sérios conflitos de interesses entre os colonos e a Corte. Teve início a decadência da produção de ouro e, com isso, a arrecadação começou a cair. A Corte imediatamente suspeitou de sonegação e aumentou a opressão fiscal com a adoção de um sistema denominado Derrama, que deu origem ao movimento rebelde conhecido como Inconfidência Mineira. A rebelião dos colonos contra a opressão fiscal foi um dos eventos mais importantes do período colonial, que começou a sofrer transformações profundas com a fuga da Corte portuguesa da Europa por conta das invasões napoleônicas. Cerca de 10 mil pessoas se deslocaram para a colônia mais rica de Portugal. Com a nova sede do Império português, teve início o processo de emancipação política do Brasil, em 1808.

EMANCIPAÇÃO POLÍTICA

A chegada de Napoleão Bonaparte ao poder na França, no fim do século XVIII, deu início a uma série de invasões na Europa. A Espanha foi anexada e Portugal seria o próximo a perder a independência. A vinda da Corte portuguesa para o Brasil implicava despesas, que foram atendidas com a criação de tributos. Esse fato representou um passo importante em direção à emancipação política da colônia poucos anos depois.

Novos impostos criados pela Corte e a gestão pública - A criação de novos impostos repetiu a tônica do processo de colonização. Não havia racionalidade para sua implementação. O mais importante era atender as necessidades imediatas da família

AUMENTAR
O NÍVEL DOS
INVESTIMENTOS
PÚBLICOS
NO BRASIL
É INDISPENSÁVEL
PARA O PAÍS
ACELERAR
SEU NÍVEL DE
DESENVOLVIMENTO
E É PRECISO
BUSCAR
ALTERNATIVA
PARA ISSO.

ATUALMENTE
A CARGA
DE IMPOSTOS
É UM DOS
ENTRAVES
AO CRESCIMENTO
DA ECONOMIA
BRASILEIRA.
MAIS DE UM TERÇO
DA RIQUEZA
PRODUZIDA É
EXTRAÍDO PARA
FINANCIAR O
PODER PÚBLICO.

real, e não gerar benefícios para a população. No âmbito da administração pública, o quadro estatal contava com nobres em altos cargos públicos, muito bem pagos e que mal apareciam para trabalhar, e humildes escrivães, com baixa remuneração que muitas vezes atrasava, por conta das dificuldades financeiras.

Independência, Constituição e federalismo embrionário - Com a separação política de Portugal, o Brasil contou com sua primeira Constituição em 1824 e criou-se a expectativa de que os tributos não mais saíssem do território brasileiro. Porém, como a independência se ajustava a interesses da Inglaterra, recursos continuaram sendo enviados para a Europa.

A partir da segunda metade do século XIX, o Brasil começou a presenciar um embate entre a monarquia e os republicanos, que defendiam o federalismo e uma nova partilha dos tributos no País. A Guerra do Paraguai, a ascensão dos cafeicultores, o fortalecimento do exército e a abolição da escravatura foram golpes decisivos para o fim da monarquia e o advento do Brasil republicano.

BRASIL REPUBLICANO

A Constituição republicana promoveu avanços em várias frentes. Deu autonomia aos Estados, concedendo a prerrogativa para eles contraírem empréstimos externos; estabeleceu a independência dos três poderes; e promoveu a separação do Estado e da igreja. Porém, manteve uma faceta cultural da monarquia, que foi a manutenção de extensos poderes ao presidente da República.

Constituição consagra o federalismo - Um aspecto importante da Constituição de 1891, sob o ponto de vista administrativo, foi a instituição do federalismo. União, Estados e Municípios tiveram definidas suas competências tributárias. Um dos impostos de maior expressão para os Estados foi o incidente sobre exportações, e São Paulo aparece como o principal beneficiado por ser grande produtor de café.

Era Vargas - No governo do presidente Getúlio Vargas foram implementadas iniciativas de grande envergadura, visando racionalizar a administração pública e modernizar o País, como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e o fortalecimento do Estado produtor com a criação da CSN, Vale do Rio Doce, Petrobrás e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco.

Vale ressaltar o papel do DASP na administração pública brasileira, uma vez que esse órgão foi relevante no fornecimento de assessoria técnica para o presidente da República e na elaboração de orçamentos. Foi decisivo para impor racionalidade à máquina pública do País. Várias outras instituições foram importantes nesse período visando modernizar o Estado brasileiro, como a criação do Departamento de Aviação Civil, Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool, o código florestal, entre outras.

Desenvolvimentismo dos anos 50 - Os anos 50 foram marcados por forte atuação ativa do Estado voltada para o desenvolvimento industrial e da infraestrutura. Foi um período de estímulo governamental a setores como o automobilístico, e a implementação de ações voltadas à abertura de estradas, como a rodovia Belém-Brasília. Destaca-se nesse período ainda a construção de Brasília, que contribuiu para a expansão da construção civil e criou um novo complexo administrativo para o País, e a fundação do BNDE (mais tarde BNDES), voltado para o fomento de investimentos.

Dirigismo pós 1964 - A partir de 1964, os militares assumem para viabilizar um novo projeto para o Brasil. Saem da caserna e se unem aos tecnocratas com atuação em institutos de pesquisas como o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) e a ESG (Escola Superior de Guerra). Esse período de forte intervenção estatal se estendeu durante pouco mais de vinte anos. Contando com grande volume de recursos externos, os militares iniciaram uma política desenvolvimentista calcada em grandes obras, como as Usinas de Itaipú e Angra dos Reis.

Foram criados vários órgãos de superintendência para o desenvolvimento regional, como a Sudene (que vinha do governo JK), Sudam, Sudeco e a Zona Franca de Manaus. Destaca-se na segunda metade dos anos 60 uma profunda e ampla reforma tributária no País, que contribuiu decisivamente para o forte crescimento da economia durante os anos 70. Além de mudanças significativas na sistemática de cobrança de impostos, houve uma concentração de recursos em favor da União, em detrimento da autonomia financeira dos Estados e Municípios.

Desestatização - O fim do regime militar em meados dos anos 80 exigiu uma nova Constituição e a reestruturação do modelo estatizante. A Constituição Federal de 1988 promoveu mudanças no sistema tributário, enfatizando a descentralização da receita pública em favor de Estados e Municípios, mas definiu maior alcance das políticas sociais, que passaram a pressionar a carga tributária.

Em 1991 foi instituído o PND (Programa Nacional de Desestatização) com o objetivo de privatizar empresas e promover concessões, com ênfase para os setores de siderurgia, petroquímica, fertilizantes, energia elétrica, ferroviário, mineração e financeiro.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: BRASIL MONTA O SEU "WELFARE STATE"

A ideia do Estado do bem-estar social se desenvolveu principalmente na Europa, tendo sido implementada mais intensamente nos países nórdicos. Essa forma de organização político-social teve origem com a Grande Depressão dos anos 30 e evoluiu com o fim dos governos totalitários da Europa ocidental.

Seus princípios se baseiam no conceito de que todo indivíduo tem o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos direta ou indiretamente pelo Estado. Contempla programas como atendimento médico gratuito e universal, auxílio ao desempregado, assistência ao idoso, garantia de renda mínima, etc.

Ideário da universalização das políticas sociais surge em um momento em que os países ricos estão a debatê-lo - O Estado de bem-estar social passou a ser objeto de dúvida e de crítica na Europa e nos Estados Unidos a partir das décadas de 70 e 80, tanto por parte dos pensadores conservadores como

dos intelectuais de esquerda. Os pensadores conservadores criticaram-no dizendo que ele inibe investimentos, pois absorve um montante excessivo de recursos; leva ao acomodamento do trabalhador, por conta da garantia de estabilidade de emprego; e afugenta empresas nos países com legislação generosa. Já os pensadores de esquerda dizem que essa forma de organização social causa problemas aos trabalhadores, quando, por exemplo, ao invés de solucionar o desemprego cria o salário-desemprego; gera ineficiência e ineficácia ao promover uma burocracia estatal como executora das políticas sociais; e cria uma concepção falsa nos trabalhadores quanto aos problemas sociais, fazendo-os dirigir-se não aos empregadores, mas ao Estado, burocratizando as demandas sociais.

Breve relato do capítulo da Seguridade Social na Constituição Federal

- A Constituição Federal de 1988 consagrou a ideia de se instituir no Brasil um Welfare State em seus artigos que tratam da Seguridade Social. A generosidade é marcante na Carta Magna do País. O artigo 194 define que a Seguridade Social compreende ações do poder público voltadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social e que sua organização terá como objetivos:

- Universalidade da cobertura e do atendimento
- Uniformidade dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais
- Irredutibilidade do valor dos benefícios
- Equidade na forma de custeio
- Diversidade da base de financiamento
- Gestão com participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governo

A EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA É UM DOS FATORES QUE LIMITAM O CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA E COMPROMETEM A QUALIDADE DE VIDA NOS GRANDES CENTROS.

NO BRASIL,
O POTENCIAL
DE COOPERAÇÃO
ENTRE O PODER
PÚBLICO
E OS AGENTES
PRIVADOS
REPRESENTA
UMA MAGNÍFICA
OPORTUNIDADE
PARA ATENDER
A INTERESSES
MÚTUOS.

Para a implementação dos programas de seguridade, o artigo 195 determina que eles devem ser financiados por toda a sociedade com contribuições:

- Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, incidente sobre folha de salários, receita ou faturamento e lucro;
- Do empregado; e
- Sobre receita de concursos de prognósticos

Em relação à saúde, a CF determina sua universalidade e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar um percentual mínimo da arrecadação no setor. No âmbito previdenciário, os programas devem abranger cobertura de doenças, invalidez, morte, idade avançada, proteção à maternidade e ao desempregado, concessão de salário-família, auxílio reclusão e pensão por morte do segurado para os dependentes.

Por fim, a vertente da assistência social determina que ela será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, tendo como objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício ao deficiente e ao idoso que comprovem carência.

Elevação dos gastos sociais pressiona a carga tributária - A universalização dos programas de seguridade social na Constituição Federal de outubro de 1988 implicou mobilizar recursos tributários e foi um dos fatores preponderantes para a elevação da

carga de impostos a partir dos anos 90. Em meados da década de 80 os tributos representavam cerca de 25% do PIB; atualmente o ônus fiscal ronda a casa dos 35%. A tabela a seguir mostra a evolução da carga tributária em relação ao PIB entre 1990 e 2010. Nesse período os tributos abocanharam um adicional de 3,81 pontos percentuais do PIB brasileiro. Os impostos que compõem o orçamento fiscal federal tiveram um ligeiro recuo de 0,64 pp, e os tributos estaduais encolheram 0,61 pp. As contribuições econômicas cresceram 0,97 pp, os tributos municipais avançaram 0,87 pp e as contribuições para a seguridade tiveram um crescimento de 3,24 pp. Dentre os tributos voltados para suprir as necessidades para a seguridade entre 1990 e 2010, o PIS/Pasep praticamente ficou estacionado na casa de 1,1% do PIB. Já as contribuições previdenciárias de empregados e empregadores avançaram de 5,39% para 5,77% do PIB (+ 0,38 pp). A CSLL saiu de 0,57% para 1,24% (+ 0,67%) e a Cofins saltou de 1,61% para 3,79% do PIB (+ 2,18 pp).

Cabe lembrar que no período abrangido pelo levantamento apresentado na tabela, a CPMF foi um tributo que durante sua vigência (1997 a 2007) teve seu peso aumentado de 0,80% para 1,37% do PIB (+ 0,57 pp). A ligeira queda do orçamento da seguridade a partir de 2008 pode ser explicada pelo fim desse tributo.

Evolução dos orçamentos no Brasil (% do PIB)

Tributos	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fiscal	9,06%	7,67%	8,32%	7,87%	7,85%	8,23%	9,14%	8,30%	8,42%
Seguridade	9,30%	9,86%	12,12%	13,19%	13,05%	13,28%	12,37%	12,35%	12,54%
Demais *	1,54%	1,85%	2,31%	2,38%	2,44%	2,43%	2,39%	2,49%	2,51%
Estados	9,08%	7,91%	8,71%	8,68%	8,59%	8,45%	8,67%	8,48%	8,47%
Municípios	0,76%	1,26%	1,48%	1,27%	1,43%	1,55%	1,52%	1,52%	1,63%
Total	29,75%	28,56%	32,95%	33,38%	33,36%	33,95%	34,11%	33,14%	33,56%

*Contribuições Econômicas: FGTS, Sistema "S", Salário Educação, Cide e outros

Fonte: Relatórios anuais sobre a Carga Tributária no Brasil, publicados pela Secretaria da Receita Federal (SRF).

Atualmente a carga de impostos é um dos entraves ao crescimento da economia brasileira. Mais de um terço da riqueza produzida é extraído para financiar o poder público. Essa proporção só é verificada em países com nível de renda equivalente entre oito e dez vezes à observada no Brasil.

O Brasil alargou o alcance de sua política de seguridade social a partir dos anos 90 e a carga tributária cresceu em função disso. Hoje o poder público precisa elevar sua taxa de investimentos para remover gargalos da infraestrutura, que comprometem o potencial de crescimento da economia nacional, mas não há espaço para aplicar mais impostos no País. Em termos de elevação do nível de endividamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limita essa possibilidade.

Segundo um estudo do Ipea (TD 126 - Como anda o investimento público no Brasil? - 29/12/2011) a taxa de investimentos das administrações públicas no Brasil teve um crescimento de 1,5% do PIB, em 2003, para cerca de 2,5% do PIB no primeiro semestre de 2011. Porém, esse valor ainda fica aquém das necessidades do País. Em outro trabalho, apresentado em seminário da Cepal em 2007 (O reduzido investimento público no Brasil e reflexões para sua retomada) os autores mostram que o investimento público em relação à despesa pública total, no período entre 1998 e 2003, ficou em média em 4,08% no caso do Brasil, bem menor do que em países como Chile (11,07%), África do Sul (10,27%), México (15,02%) e Coréia (22,13%). Portanto, aumentar o nível dos investimentos públicos no Brasil é indispensável para o País acelerar seu nível de desenvolvimento, e é preciso buscar alternativa para isso.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA PARA VIABILIZAR INVESTIMENTOS

A combinação entre o endividamento público e as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das metas de superávits primários, associadas às despesas legais vinculadas à educação e saúde, gerou um quadro financeiro crítico para o poder público brasileiro. A disponibilidade de recursos orçamentários para investimentos secou dramaticamente.

A retomada do crescimento da economia, entre 2004 e 2008, despertou para a necessidade de investimentos na expansão e recuperação da base produtiva do País. A carência e a deterioração das matrizes de energia e transporte e dos sistemas de armazenagem e irrigação colocam em jogo a expansão econômica. Segundo a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), a necessidade de recursos para investimentos em infraestrutura no País nos próximos cinco anos é estimada em R\$ 800 bilhões.

Porém, vale citar que a carência de recursos não se limita às necessidades infraestruturais. A deterioração dos serviços públicos, sobretudo nas áreas de educação, saúde e segurança, atinge níveis alarmantes, capazes de corroer de modo acelerado a sociedade organizada. Um aspecto importante a destacar no tocante aos serviços públicos é que, além da enorme demanda existente, sua oferta compreende custos crescentes por conta do ritmo mais lento de ganhos de produtividade no setor público comparativamente aos agentes privados.

Em suma, o País vive um estágio caracterizado por uma enorme demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos frente a orçamentos dramaticamente restritivos. Não há mais espaço para impor maior carga de impostos ao contribuinte e a margem de endividamento encontra-se no limite. Portanto, a questão que se coloca é: como equacionar este gravíssimo cenário? Como o País poderia eliminar os gargalos que impedem a economia de crescer e de que forma a crise social nos meios rural e urbano poderia ser minimizada?

Mais do que qualquer debate envolvendo aspectos ideológicos, o encaminhamento dessa questão passa pela emergência de um novo padrão de relacionamento entre os poderes público e privado. Se, de um lado, há agentes públicos impossibilitados de prover de modo quantitativo e qualitativo serviços e bens tidos como de sua exclusiva competência e, de outro, há capacidade empresarial e financeira ansiosa por oportunidades de negócios, a sociedade precisa instituir meios que favoreçam um ambiente cooperativo.

Nesse sentido, a convergência de interesses legítimos dos agentes público e privado se faz necessária.

É PRECISO
ESTIMULAR O
BRASILEIRO A
POUPAR COM
AÇÕES JUNTO
AOS MERCADOS
FINANCEIRO
E DE CAPITAL;
INCENTIVO
À PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR;
E REFORMA
TRIBUTÁRIA
QUE REDUZA
A CARGA DE
IMPOSTOS,
ELEVANDO A
RENDA
DISPONÍVEL DOS
CONSUMIDORES E
DAS EMPRESAS.

HOJE,
OS CONCEITOS
DE FORÇA E
GRANDEZA SE
APLICAM MAIS
ADEQUADAMENTE
ÀS EMPRESAS
PARTICULARES DO
QUE AO SETOR
PÚBLICO. JÁ PARA
O SETOR PÚBLICO
O CONCEITO CHAVE
É O DA EFICIÊNCIA
E DA EFICÁCIA,
E NÃO O DA
POTÊNCIA BRUTA.

Vale a tese de Vilfredo Pareto, segundo a qual as transações entre dois agentes econômicos ocorrem quando ambos satisfazem seus interesses.

A questão da infraestrutura - A expansão da infraestrutura é um dos fatores que limitam o crescimento da economia brasileira e comprometem a qualidade de vida nos grandes centros. O Brasil ainda investe pouco em relação a suas necessidades e quando comparado com outras economias emergentes. Em relação ao PIB, a China investe 46%, Vietnã, 34,5%, Indonésia, 30,8%, Índia, 29,3% e Coréia do Sul 28,7%. A taxa brasileira não alcança 20%.

O Brasil tem um grande desafio que é aumentar sua taxa de investimentos em seus três níveis de governo. Há inúmeros gargalos no País que demandam ações urgentes. Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, para levar mercadorias para o Porto de Santos, trens de carga disputam espaço com vagões de passageiros, e isso contribui para que apenas 1% dos contêineres chegue àquele destino pelo transporte ferroviário.

Outro caso da necessidade de investimento refere-se ao fato de o Brasil, que tem a terceira maior rede rodoviária do mundo, possuir apenas 15% de suas rodovias pavimentadas. A situação das estradas brasileiras, que respondem por 60% das mercadorias transportadas, é um dos principais itens do Custo-Brasil a comprometer o agronegócio do País. A perda de grãos é de 6% por conta das péssimas estradas.

Segundo a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), o Brasil precisaria investir, em cinco anos, recursos da ordem de R\$ 376

bilhões em petróleo e gás, R\$ 141 bilhões em energia elétrica, R\$ 120 bilhões em transporte e logística, R\$ 98,5 bilhões em telecomunicações e R\$ 67,5 bilhões em saneamento.

Há ainda outras necessidades nas grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, onde problemas graves de mobilidade urbana e ocupação do solo geram perdas para os trabalhadores e para a geração de riquezas. Isso sem falar na necessidade de recuperação de áreas degradadas. Investimentos no sistema viário, expansão do transporte sobre trilhos, obras contra enchentes e de reurbanização desafiam os governantes e exigem a busca de formas alternativas de obtenção de recurso.

Poupança compulsória x poupança livre - Um desafio que se apresenta ao Brasil é o aumento da taxa de poupança, principalmente a que permite proporcionar maior volume do crédito de longo prazo, de tal forma que ela sendo alocada com eficiência permita aumentar os investimentos, sobretudo os voltados à expansão da infraestrutura. Historicamente o Brasil tem uma falha no sistema de crédito de longo prazo. Para suprir essa deficiência foram criados o BNDES e a Caixa Econômica Federal, assim como mecanismo de poupança compulsória como o FGTS e o Pis/Pasep, que obrigam as pessoas a financiar empréstimos de longo prazo, o que voluntariamente elas não fariam.

Os mecanismos de poupança compulsória podem ter sido eficientes no passado, mas perderam o sentido na atualidade. Estimular o aumento da poupança livre, principalmente a que eleve o crédito de longo prazo, é uma diretriz a ser seguida. É preciso estimular o brasileiro a poupar de modo voluntário com ações junto aos mercados financeiro e de capital; incentivo à previdência complementar e por capitalização; e implementar uma reforma tributária que reduza a carga individual de impostos, elevando a renda disponível dos consumidores e das empresas.

Parcerias Público-Privadas - As parcerias entre agentes públicos e privados são praticadas em diversos países da Europa e no Japão, mas foi no Reino Unido que essas ações obtiveram destaque em projetos nas áreas de transportes, saúde, educação e defesa. A ideia de cooperação é relativamente antiga no mundo ocidental. No Brasil, a legislação no âmbito federal é muito recente, e o potencial de cooperação entre o poder público e os agentes privados representa uma magnífica oportunidade para atender a interesses mútuos.

Ao setor privado as evidências apontam não apenas para a capacidade técnica, administrativa e gerencial para sua incorporação na produção de bens e serviços a cargo do Estado. Há também capacidade produtiva ociosa em busca de realização e liquidez que poderia ser canalizada, para financiar obras e serviços sob responsabilidade do poder público.

Pelo lado do setor público, que não dispõe de recursos para serem investidos de acordo com as necessidades, desenvolver formas cooperativas de atuação com a iniciativa privada é a saída para a realização desses investimentos. Essa interação se apresenta com enorme potencial para a implementação de projetos voltados à qualificação de serviços públicos e para a provisão de equipamentos sociais.

Cepac - A proposta do Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) surgiu em 1994, num projeto apresentado à Câmara Municipal de São Paulo. O projeto de lei 259/94 foi aprovado em março de 1995, após ter recebido entusiástica avaliação em um congresso de administradores públicos realizado em Toronto, no Canadá. Depois de um longo processo, a lei do Cepac chegou ao Executivo municipal para ser sancionada, mas acabou vetada pela então prefeita Marta Suplicy em agosto de 2001. Curiosamente, o Cepac ressurgiu na lei 13260/01, que criou a Operação Urbana Água Espriada, e na lei 13430/02, que implantou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

No âmbito federal, o Cepac foi incluído em 2001 no Estatuto da Cidade, que regulamenta artigos da Constituição referentes à legislação urbana. Em 2003, a CVM (Comissão de Valores Mobiliários) baixou a instrução 401/03 regulamentando a negociação e distribuição de Cepac. O conceito desse instrumento é simples. Em geral, o governo custeia seus gastos com arrecadação e impostos extraídos de toda a coletividade.

Mas os benefícios acabam sendo absorvidos de forma diferenciada por alguns segmentos privados. Todos pagam, mas poucos usufruem. A valorização imobiliária é um exemplo típico. O governo investe em obras urbanas com recursos de toda a comunidade. Mas a valorização beneficia apenas os proprietários localizados na área que recebeu os investimentos do governo.

Com o Cepac, os direitos adicionais de construção gerados por alterações no zoneamento só poderão ser exercitados mediante a apresentação desses certificados previamente adquiridos. O Cepac soluciona dois problemas:

- 1) transfere para a coletividade parte dos benefícios e lucros gerados por investimentos públicos, que historicamente são absorvidos em sua totalidade por grupos específicos do setor privado;
- 2) gera recursos para o financiamento não-tributário dos gastos públicos.

Na prática, o Cepac representa direitos adicionais de construção e de mudança de uso. A Prefeitura vende certificados em leilões públicos, para serem utilizados em duas situações:

- 1) em áreas sujeitas a operações de reurbanização (operações urbanas);
 - 2) em regiões cujo zoneamento tenha sido alterado.
- Importante lembrar que a compra do Cepac implica direitos adicionais de construção apenas nas áreas previamente aprovadas pela Câmara Municipal. A lei que cria o Cepac não altera a legislação de uso e ocupação do solo. Ou seja, a Prefeitura continua mantendo total controle do urbanismo. A lei do Cepac avança também, de forma notável, na superação de angustiantes problemas sociais.

Merece destaque a emissão de Cepac de forma compensatória, entre outras razões para implementar programas de titulação em áreas invadidas por favelas. Após autorização legislativa, o proprietário da área invadida recebe Cepac em troca da transferência da propriedade para o poder público, que fará o repasse, exclusivamente, aos moradores de favelas. Em resumo, o Cepac é um instrumento que viabiliza projetos urbanísticos, capta recursos financeiros sem gerar endividamento e socializa os benefícios provenientes de investimentos públicos em infraestrutura.

A AÇÃO DIRETA DO PODER PÚBLICO BRASILEIRO DEVE OCORRER PRIMORDIALMENTE NAS ATIVIDADES INDELEGÁVEIS, COMO SEGURANÇA PÚBLICA, DIPLOMACIA, DEFESA NACIONAL E JUSTIÇA.

ESTADOS GRANDES
E FORTES,
EM GERAL
TORNAM-SE
OPRESSORES EM
TERMOS FISCAIS,
ENDIVIDAM-SE
EM EXCESSO,
EXTRAEM
CARGAS
TRIBUTÁRIAS
MUITO ALÉM
DA CAPACIDADE
CONTRIBUTIVA DO
SETOR PRODUTIVO
PRIVADO.

DIRETRIZES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A revista *The Economist* publicou, na edição de 21 de janeiro de 2012, uma matéria especial com o título “*The visible hand*”, na qual informa que a crise do capitalismo liberal ocidental coincidiu com a ascensão de uma poderosa forma de capitalismo de Estado nos mercados emergentes. No caso do Brasil, a matéria cita que o País vive uma fase de intervencionismo insensato ao obrigar, por exemplo, que a Petrobrás utilize fornecedores locais, que têm custos mais elevados, e obriga a Vale do Rio Doce a manter funcionários que não necessita e ainda afasta seu presidente, mesmo ele sendo reconhecido como um executivo bem sucedido à frente da empresa.

A questão colocada pela *The Economist* deve ser analisada com ponderação. Não deveria servir de parâmetro para o governo brasileiro usar como se fosse uma tendência. Nela, a revista enfatiza a China, cuja intervenção estatal envolve um elevado conteúdo ideológico, e alguns casos de países ricos, cuja atuação do poder público está restrita a alguns setores considerados estratégicos por eles.

O Brasil não deveria adotar uma postura intervencionista sem limites. O País precisa rever ideias ultrapassadas, que vira e mexe voltam à tona por meio de políticos e burocratas reféns de velhos dogmas, como o que prega um Estado grande e forte nos moldes do século 19 na Europa ou dos anos 40 no Brasil. Hoje, quem tem recursos e competência para produzir e gerar emprego é o setor privado. Historicamente o poder público no Brasil demonstrou inusitado apetite pelo endividamento e por impor ônus tributário excessivo. O defunto redivivo da

estatização implica risco de tolher o desenvolvimento do País, além de custar muito caro ao contribuinte.

Revedo velhos dogmas - Nas eleições de 2010, um clichê fora de moda foi ressuscitado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao declarar que para gerar desenvolvimento econômico os governos devem ser grandes e fortes. Para lastrear sua afirmação, citou vários países desenvolvidos que possuem cargas tributárias tão elevadas ou mais que a brasileira. Dilma Rousseff, candidata à presidência na ocasião, defendeu essa crença ao afirmar que um Estado forte é necessário para instalar no País um novo “desenvolvimentismo”.

O discurso do Partido dos Trabalhadores em defesa da maior presença do Estado na economia revela que o partido resolveu resgatar do baú um modelo de gestão que a história havia sepultado há décadas. A empolgação a favor do intervencionismo estatal exacerbado levou o governo a pensar em recriar empresas como a Telebrás, para tocar o programa de massificação de banda larga, e em criar novas estatais nos setores de fertilizantes e de energia.

Fui aluno na Universidade de Harvard de um famoso historiador econômico, professor Alexander Gerschenkron. Ele mostrou que países como França e Alemanha construíram Estados grandes e fortes para complementarem o setor privado no deslanche do processo de crescimento de suas economias. Tais governos investiram em bancos, indústrias e serviços de transportes e comunicação, tendo como padrão comparativo a Inglaterra, onde tais investimentos eram privados.

Mas isto foi no século 19. Naquele momento, a presença pública tornou-se necessária para suprir a falta de capitais privados, que eram escassos na Europa continental. Assim, o papel substitutivo do Estado foi essencial para alavancar o desenvolvimento naquelas economias. No Brasil ocorreu algo semelhante. O processo de desenvolvimento econômico com base na intervenção estatal direta foi utilizado no governo de Getúlio Vargas, nos anos 40, época da criação de empresas como a CSN, a Petrobrás e a Vale do Rio Doce. Naquela época seria impossível dar impulso à industrialização brasileira sem a ação do Estado.

Esse modelo de desenvolvimento, ocorrido há um século e meio na Europa e há mais de sessenta anos no Brasil, não pode ser resgatado para a economia brasileira nos dias atuais, pois não condiz com o cenário econômico contemporâneo. No mundo globalizado, Estado grande e forte, como discursa o PT, enfraquece os setores privados e gera desconfiança junto aos investidores ao redor do mundo.

Quando a economia fica à mercê do poder público, exposta a interesses de natureza predominantemente políticos, recursos estrangeiros que poderiam ser canalizados para alavancar o crescimento econômico se retraem, deixando de gerar emprego e renda.

Hoje, os conceitos de *força e grandeza* se aplicam mais adequadamente às empresas particulares do que ao setor público. Tanto no Brasil como em outros países, há setores privados capitalizados e prontos para investir. Já para o setor público o conceito chave é o da *eficiência e da eficácia*, e não o da potência bruta. Hoje, para alavancar o desenvolvimento compete ao Estado um papel supletivo: o da indução e da regulação.

Estados grandes e fortes, em geral tornam-se opressores em termos fiscais, endividam-se em excesso, extraem cargas tributárias muito além da capacidade contributiva do setor produtivo privado. Tentam exercer um papel para o qual não possuem nem recursos e menos ainda habilidades, comparativamente aos capitais privados.

Ademais, cabe lembrar que as empresas estatais sempre foram disputadas por políticos brasileiros em busca de fontes de financiamento para suas campanhas eleitorais, para acomodar familiares e apaniguados e para distribuir favores à custa da viúva. No passado, setores importantes da atividade produtiva nacional foram loteados entre velhos caciques da política nacional com resultados desastrosos para o País.

Ambiguidade do brasileiro: quem administra melhor x privatização - Um aspecto interessante quanto à capacidade de gerenciamento de uma empresa e a visão a respeito da privatização foi levantada em uma pesquisa coordenada pela Fundação Espaço Democrático. Nela apurou-se que os brasileiros têm uma posição ambígua. Metade dos entrevistados considera que o setor privado é mais eficiente, mas 53% são contra a privatização.

Pode-se especular em torno dessa posição do brasileiro em função do processo histórico do País, no qual o Estado sempre se posicionou como o grande condutor. Desde o período colonial há uma forte presença do poder público na maioria das questões cotidianas do povo. Porém, a posição atual, de que o setor privado administra melhor uma empresa, pode advir do fato de muitas pessoas entrevistadas reconhecerem que foi graças à recente transferência de empresas do governo para o setor privado que viemos a ter abundância de bens como o telefone, por exemplo.

É importante que esse levantamento sirva para direcionar o PSD para a necessidade de levantar a bandeira dos benefícios gerados pela privatização, e para a necessidade de o poder público se ater às atividades típicas de governo. As privatizações foram avaliadas em um trabalho coordenado pelo professor da Fundação Getulio Vargas (FGV), William Eid Junior, (Análise do desempenho financeiro e operacional das empresas recentemente privatizadas no Brasil - 2005) e sua conclusão é que melhoraram a eficiência e a rentabilidade das empresas após a transferência delas para o setor privado, sem que isso tenha provocado redução do número de empregados. O estudo mostra também que os acionistas dessas empresas passaram a receber mais dividendos com o gerenciamento nas mãos da iniciativa privada.

Eficiência e eficácia: termos chave - As diretrizes que norteiam os agentes privados devem também reger as ações do poder público. A produtividade, para uma empresa, é uma questão de sobrevivência e para isso ela precisa ter como foco a eficiência e a eficácia. Mesmo considerando que um ente público não irá sucumbir como uma empresa, se não atender a necessidade de ser eficiente e eficaz, esses elementos podem e devem guiar as ações de um governante comprometido com o bem-estar social.

A eficiência para o setor público poderia ser classificada como um termo quantitativo, em que o Estado ofereça o máximo de um serviço por unidade de recursos humanos e financeiros empregados. Ou seja, os governos em seus três níveis devem atuar disponibilizando a maior quantidade possível de serviço por cada real arrecadado e cada servidor à disposição da população.

ESTUDO DA
FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS
MOSTRA QUE AS
PRIVATIZAÇÕES
MELHORARAM A
EFICIÊNCIA E A
RENTABILIDADE
DAS EMPRESAS
APÓS A
TRANSFERÊNCIA
DELAS PARA O
SETOR PRIVADO,
SEM QUE ISSO
TENHA
PROVOCADO
REDUÇÃO DO
NÚMERO DE
EMPREGADOS.

INVESTIR NA
PROFISSIONALIZAÇÃO
DO SERVIDOR
É UM ASPECTO
FUNDAMENTAL
PARA A EFICIÊNCIA
DO PODER
PÚBLICO.

Em termos de eficácia, a questão refere-se aos resultados alcançados. Se para uma empresa privada esse resultado deve ser o lucro máximo, para o governo a ideia deve ser a qualidade dos serviços prestados. Ou seja, é preciso oferecer ao contribuinte o máximo retorno em termos de bem-estar. A sinergia entre as ações voltadas à eficiência e à eficácia é o elemento estratégico para os governantes comprometidos com uma gestão pública nos moldes da boa governança empresarial.

Profissionalização do funcionalismo - Segundo dados oficiais, em setembro de 2007 o número de servidores civis da administração direta, autarquias e fundações do poder executivo federal era de 20.124 servidores. São cargos de direção cujos ocupantes provêm de indicações que muitas vezes são negociadas sob a ótica do interesse meramente político e não visando a boa governança.

O apadrinhamento político ocorre no Brasil desde o Império, quando D. João VI, ao se instalar no País, nomeou nobres com altos salários. Essa é uma regra a ser quebrada com uma reforma administrativa e política que vise garantir eficiência e eficácia no trato da coisa pública. Os cargos de livre provimento devem se restringir ao mínimo possível. Deveriam ocorrer apenas para os primeiros escalões da administração pública, por conta de planos estratégicos definidos pelo governo eleito.

Investir na profissionalização do servidor é um aspecto fundamental para a eficiência do poder público. Quadros permanentes do funcionalismo vão proporcionar maior qualificação na implementação

de políticas governamentais, e tornariam o Estado menos vulnerável à ação de políticos que vêm essas indicações uma forma de acomodar apaniguados às custas do erário.

Foco nas atividades indelegáveis - A ação direta do poder público brasileiro deve ocorrer primordialmente nas atividades indelegáveis, como segurança pública, diplomacia, defesa nacional e justiça. São típicos bens públicos, que se distinguem dos demais pela indivisibilidade de consumo, isto é, são disponibilizados para todos os cidadãos, independentemente de manifestação de preferência. A atuação do Estado também deve ocorrer em bens que, embora passíveis de exploração pela iniciativa privada, permitam externalidades positivas, como é o caso da educação e a saúde.

Essa é uma área onde o poder público brasileiro carece de atuação eficiente e eficaz, e na qual é preciso não só mobilizar recursos, mas promover profundas mudanças administrativas que revertam a lamentável situação da educação fundamental e do ensino de nível médio, e da saúde em geral. No âmbito da provisão de infraestrutura, as regras devem ser as parcerias e concessões e a utilização dos Cepacs.