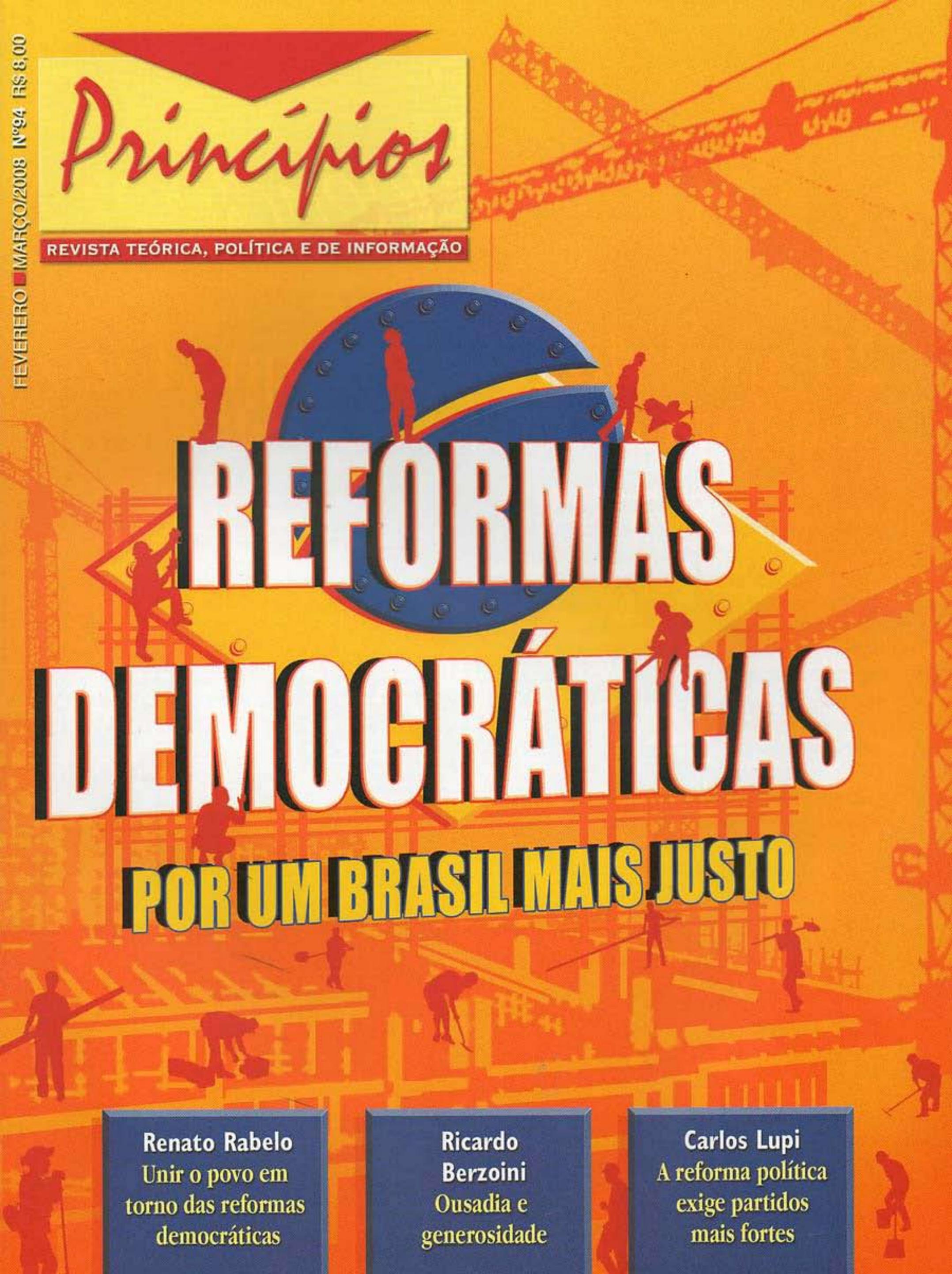


Princípios

REVISTA TEÓRICA, POLÍTICA E DE INFORMAÇÃO



REFORMAS DEMOCRÁTICAS

POR UM BRASIL MAIS JUSTO

Renato Rabelo
Unir o povo em
torno das reformas
democráticas

**Ricardo
Berzoini**
Ousadia e
generosidade

Carlos Lupi
A reforma política
exige partidos
mais fortes

Chico Mendes

20 anos do martírio que fez sua luta eterna.

Chico Mendes foi assassinado em 22 de dezembro de 1988. Mas ao contrário do que queriam seus carrascos, sua luta em defesa da Amazônia e da vida não cessou ali, porque se fez eterna no instante do seu martírio.

Neste ano do vigésimo aniversário do sacrifício do seringueiro, a sociedade acreana desenvolverá uma série de eventos e atividades para marcar 2008 como o Ano Chico Mendes.

A mobilização de organizações como o Comitê Chico Mendes, sindicatos, instituições civis e governamentais quer lembrar ao mundo que a luta de Chico está viva e é para sempre. Para isso, o povo acreano conta com a solidariedade de todos os brasileiros.



Reformas Democráticas: o Brasil pode ir além, ir mais longe

A trajetória da luta pela democracia no país é parte integrante do itinerário de mais de cinco séculos que forjou o Brasil e os brasileiros. A resultante que se apresenta neste início do XXI é uma pátria relevante no cenário internacional, pujante de riqueza (10ª economia do mundo), mas profundamente marcada pelas desigualdades sociais, pelas assimetrias regionais e distorções no seu sistema político.

Esse percurso contraditório nos legou um patrimônio imaterial valioso: formou-se em grandes parcelas do povo a convicção de que a democracia, além da liberdade política, abarca o direito do povo a uma vida digna, num país soberano e desenvolvido.

Lula vence em 2002 e se reelege em 2006 com programas derivados dessa concepção de democracia. Pode-se afirmar – transcorrido pouco mais de um ano do segundo mandato –, que a democracia avançou no país em seu conteúdo tanto político quanto social. Além disso, a soberania nacional, base elementar da própria existência de uma nação, desde 2003, se fortalece e se refaz das mutilações provocadas pela subserviência da era FHC.

Porém, a construção da democracia é um processo que exige conquistas progressivas. A acomodação frearia o necessário movimento de se acelerar a realização das mudanças que resultem na ampliação e no aprofundamento da democracia.

A campanha pelas reformas se agiganta de importância quando, hoje, o governo se vê sob o bombardeio de uma outra ofensiva da direita neoliberal e da mídia com o objetivo de imobilizá-lo e desgastá-lo. E, noutro plano, o país sofre os impactos corrosivos da atual crise do capitalismo que emana da economia estadunidense.

Com tal convicção Princípios considera importante o movimento desencadeado, no dia 20 de fevereiro último, em Brasília, pelos partidos PCdoB, PSB, PDT, PRB e PT, e suas respectivas fundações, pela realização de “reformas democráticas”. Elas são indispensáveis para se retirar as pedras que se encontram no “meio do caminho” da construção de um país soberano, democrático e socialmente justo.

As reformas abrangem cinco temas determinantes ao projeto nacional: reforma política, tributária, educacional, urbana, agrária e a democratização da mídia.

Em relação à reforma política e à democratização da mídia, a revista já publicou uma edição para cada um desses temas. A luta pelo pluralismo político, sempre ameaçado, e a batalha pelo financiamento público das campanhas eleitorais se destacam como pontos da reforma política.

Já em relação à mídia, a liberdade de imprensa está sufocada pelo monopólio dos meios de comunicação. Nos primórdios do século XXI, pela dimensão adquirida pela mídia na comunicação social a sua democratização e o controle nacional sobre ela são condições essenciais à própria democracia.

A reforma da educação se alicerça na bandeira histórica da expansão e fortalecimento do ensino público e gratuito, de qualidade, para todos e no papel da universidade no projeto nacional de desenvolvimento. A urbana direciona-se a um conjunto de medidas para melhorar a qualidade de vida nas cidades onde vivem 80% dos brasileiros; entre elas, a moradia, a segurança e o saneamento básico. A reforma agrária, bandeira que se remonta à República Velha, mantém sua atualidade, mobiliza milhares em seu torno e exige atualização de sua abordagem e coesão de forças para concretizá-la.

A reforma tributária ascende-se, na atualidade, como uma espécie de vértice do conjunto. O fim da CPMF – entendido irresponsavelmente pela oposição neoliberal – desnudou a injusta lógica e estrutura do sistema tributário brasileiro. No país que ostenta uma das maiores concentrações de renda do mundo, quem mais paga mais impostos são os pobres. Do total arrecado, cerca de 30% provêm da propriedade e da renda e 50% do consumo. O povo gasta, praticamente, toda sua renda com o consumo, logo, é mais penalizado; enquanto os banqueiros, os milionários, os latifundiários, os especuladores de terras urbanas pagam proporcionalmente muito menos. Noutra esfera, há distorções que afetam o pacto federativo.

As reformas democráticas dependem da união e da ação da esquerda e das demais forças democráticas e da mobilização popular. O conservadorismo e a direita neoliberal tudo farão para perpetuar as amarras que impedem o avanço do processo democrático.

Princípios

Índice



CAPA

Unir o povo em torno das reformas democráticas

Renato Rabelo..... **6**

Ousadia e generosidade

Ricardo Berzoini..... **13**

A reforma política exige partidos mais fortes

Carlos Lupi.....

A Reforma urbana

Luciano Siqueira..... **19**

O projeto nacional exige a edificação do Sistema Nacional de Educação

Nereide Saviani..... **24**

Reformar a Universidade para mudar o Brasil

Flavia Cale e Fabio Palácio..... **29**

Reforma tributária: atravessar o rio pisando nas pedras

Aldo Rebelo..... **50**

A reforma tributária: entre a necessária e a possível

Lecio Moraes..... **65**

Reforma urbana e projeto nacional

Inácio Arruda **71**



BRASIL

HISTÓRIA



Os desafios da CTB
Umberto Martins e João Batista Lemos.....**36**

Os duzentos anos da chegada da
Família Real ao Brasil e o fim da
Era Colonial
Altair Freitas.....**42**

RESENHA

Augusto Buonicore.....**80**

Ato pelas reformas democráticas, realizado em Brasília, no dia 20 de fevereiro de 2008, com a presença do PCdoB, PSB, PDT, PRB e PT, promovido por suas respectivas Fundações

Renato Rabelo



Unir o povo em torno das reformas democráticas

A sociedade brasileira, pelo sistema estrutural vigente, é muito

desigual e discriminatória e possui marcas fortes de dependência. Surge dessa realidade a exigência fundamental – expressão do pensamento político mais avançado – na luta manifesta pela democratização da sociedade e pela soberania nacional. Em decorrência disso, na história do Brasil os períodos de maior liberdade política e ascenso da luta popular estão marcados pelos embates em prol de reformas estruturais de sentido democrático



Luta histórica pelas reformas democráticas

Na história recente do país, desde a fundação do Partido Comunista em 1922 – e a partir do final da década de 1950 com as propostas do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) –, as lutas pelas reformas de cunho democrático são manifestadas de formas variadas em jornadas de lutas populares. Mas é com a chegada de João Goulart à presidência da República, em setembro de 1961, que a luta pelas “reformas de base” (reforma agrária, urbana, universitária, fiscal, administrativa) desempenhou maior força e dimensão, tornando-se bandeira política de união do movimento social de então e se transformaram em bandeiras do novo governo.

Essa união – povo com novo governo – deu grande impulso à luta por reformas, mobilizando grandes contingentes de trabalhadores, estudantes, intelectuais, desencadeando grande força-motriz política, destampando profundos sentimentos democráticos e populares, sempre contidos pelas forças conservadoras dominantes. Estas – diante do ascenso das lutas por reformas de base popular –, desesperadas, passaram por cima da própria legalidade institucional vigente, com apoio de agentes do imperialismo norte-americano, mobilizando as forças armadas e setores das camadas médias da população a depor o presidente João Goulart e barrarem o crescente movimento reformista, estabelecendo uma forma de ditadura aberta de feição militar.

O fim do ciclo ditatorial e a vitória da luta pela redemocratização do país – que desaguou nas grandes jornadas da luta pelas “diretas já” e, finalmente, na convocação da Constituinte em 1987 – reabriram o caminho da luta pelas reformas democráticas em novas condições históricas. A própria Constituição de 1988 encampou aspectos importantes políticos, econômicos e sociais que exprimiam aspirações reformistas democráticas. A campanha eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989, apresentou de certo modo em seu programa uma plataforma, nessa nova fase, de uma retomada e desenvolvimento das reformas de cunho democrático.

Entretanto, a luta pelas reformas democráticas, expressão de uma resposta avançada à nossa injusta realidade estrutural e a impasses políticos, mais uma vez é truncada com o advento de uma época de ascenso das idéias conservadoras, com o fim da URSS, avanço globalizante do capitalismo e apogeu do paradigma neoliberal, que se transformou na imposição de um modelo único para a América Latina (Consenso de Washington), aceito de maneira geral pelos setores capitalistas dominantes nesse Continente.

No Brasil, a década de 1990 está vincada pela aplicação dessas políticas liberalizantes dominantes, que começaram a se impor no final da década de 1980 e tiveram sua fixação e edificação nos oito anos dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Hoje, as várias vitórias de governos democráticos, de base popular, na América Latina, são uma resposta política inédita aos estragos causados pela aplicação dessas políticas dominantes neoliberais que agravaram os graves problemas estruturais dos países latino-americanos e caribenhos e jogaram a maioria dos seus povos em uma situação de maior marginalização social.

A vitória original de forças democráticas e de esquerda – expressa na chegada à presidência da República no Brasil, em 1º de janeiro de 2003, de L. I. Lula da Silva, abrindo um novo ciclo político no país –, reascendeu a esperança e a possibilidade da aplicação de um novo projeto de desenvolvimento nacional que procurasse responder aos históricos impasses estruturais brasileiros, retomando assim a definição e consecução das reformas democráticas.

Luta atual entre reformas e contra-reformas

A definição do novo projeto defendido pelo governo Lula foi sendo cunhado resumidamente como:

projeto de desenvolvimento nacional com progresso social, soberania nacional e integração solidária continental. Nesse sentido, pela dualidade vivida pelo governo, produto da real correlação de poder político – forças conservadoras economicamente dominantes e detentoras de grande poder político, em contraposição a forças democráticas e progressistas incipientes na governança –, a aplicação desse novo projeto obteve avanços nos seis anos de governo; contudo, esteve sempre dificultado por pesados entraves resultantes das pressões e de êxitos conservadores.

Nesse contexto, as reformas de cunho democrático, ainda parciais ou mitigadas, “convivem” em meio à concretização de reforma neoliberal (maior liberalização do câmbio e do fluxo de capitais e reforma da previdência, apesar de também parcial) como no primeiro governo, e de constantes pressões reformistas neoliberais (reforma trabalhista, reforma política e tributária conservadoras, nova reforma da previdência).

Pela minha avaliação, a resultante dessa luta entre reformas e contra-reformas (democráticas x conservadoras) é que definirá o êxito pleno da aplicação do novo projeto de desenvolvimento nacional, mencionado acima, assumido pelo programa do segundo governo Lula. A luta pela democratização da sociedade consiste em fundir o avanço da democracia política com desenvolvimento econômico e avanço do progresso social, tornando-se um avanço único, inseparável. Esse é o caminho para o êxito do novo projeto de desenvolvimento nacional com as características assinaladas.

Desse modo, as forças interessadas na concretização desse novo projeto e as que lutam ainda para ir mais adiante, em minha opinião, deveriam se unir em torno da consecução da proposta recentemente reapresentada pelo PCdoB, já apresentadas no Manifesto de lançamento do Bloco de Esquerda, em 20 de junho de 2007, de seis reformas democráticas – política, tributária, midiática, educacional, agrária, urbana – que visam promover a mudança nas estruturas políticas, econômicas e sociais a fim de superar o atraso, as desigualdades, a discriminação, a restrição à liberdade política e de opinião. Em relação às forças de esquerda essa plataforma reformista democrática pode ser um meio de encontro e construção da unidade, superando a dispersão e a fragmentação de propostas e de ação hoje existentes.

Momento propício para avanço das reformas democráticas

Em virtude de um conjunto de fatores objetivos e subjetivos, o momento é propício para o avanço da

luta em prol das reformas democráticas. Há uma relação de estímulo recíproco no ascenso da luta democrática e popular na América Latina que favorece as forças avançadas no Brasil; começa a se viver a fadiga dos paradigmas neoliberais, agora agravada com a recessão da economia dos Estados Unidos; o governo Lula, diante da investida da direita que subtraiu subitamente uma apreciável parcela de recursos fiscais, – num orçamento com investimento contido e numa situação de desaceleração da economia mundial – pode ser levado a ter de assumir um viés mais à esquerda.

Volta com força o dilema de que o Brasil não deve pagar a crise dos países ricos e dos grandes rentistas, sacrificando mais a maioria da nação. Ou seja, neste momento, diante da aversão ao risco na lógica do mercado financeiro, se deve “pisar no freio”, voltar a elevar a taxa de juros, valorizando mais o real, cortando mais despesas, ou se deve “pisar no acelerador”, superando a política econômica persistentemente contracionista, reforçando a trajetória do projeto de nação com desenvolvimento acelerado, distribuição de renda e integração solidária do continente. A lógica conservadora dominante no Brasil, expressão dos grandes interesses financeiros, é sempre concretizada na defesa do arrocho fiscal e monetário em qualquer situação: na aceleração econômica para conter a inflação, ou na recessão para defender os grandes credores da “aversão ao risco”. Evidentemente, devemos nos empenhar para combater a lógica monetarista ortodoxa, mobilizando as forças democráticas e populares e o pensamento político econômico progressista, porque é essencial sustentar a aceleração do desenvolvimento iniciada em 2007. A volta da retomada do aumento dos juros (ainda altos), congelamento de despesas públicas e do salário mínimo real, contenção da expansão do crédito é, na prática, manter-se no círculo vicioso do desenvolvimento medíocre, vivido pelo Brasil por mais de duas décadas, conhecido como “vôo de galinha”. Não é possível, assim penso, avançar nas reformas democráticas, superando impasses estruturais, sem um crescimento a taxas elevadas e continuadas. Isso não é uma retórica, mas o resultado da história dos países hoje desenvolvidos e dos atuais que buscam uma alternativa dinâmica para crescerem e se modernizarem.

As forças democráticas, populares e progressistas, aproveitando-se dessa situação – influência do avanço democrático e popular no continente, fadiga dos dogmas neoliberais e crise no centro do sistema capitalista, e dificuldade crescente do próprio modelo monetarista contracionista no Brasil –, devem se organizar e se mobilizar, procurando ao mesmo

tempo impulsionar o governo Lula para avançar na consecução do projeto de desenvolvimento nacional, voltado para democratização da sociedade, soberania nacional e integração sul-americana.

Opinamos que a luta pelas reformas democráticas devem ser debatidas e desenvolvidas com base nas propostas oferecidas pelos partidos progressistas e de esquerda e pelo movimento social, levando em conta o que já vem sendo defendido e aplicado pelo governo federal no âmbito da educação, do campo e das cidades, das suas propostas de reforma tributária e da TV pública e os projetos de reforma política em debate no Congresso Nacional.

União em torno das reformas democráticas

A proposta de luta em prol das seis reformas democráticas pode se tornar uma referência de unidade das forças avançadas e se constituir numa plataforma de proposição organizada neste momento para se contrapor à influência ainda poderosa das contra-reformas neoliberais, abrindo caminho para vingar o novo projeto de desenvolvimento. Nos marcos da linha democratizante, consideramos como esboço básico dessas propostas de reformas:

A luta por uma reforma política democrática, apesar de propagandeada como a mais importante, tem merecido certo empenho de alguns setores do movimento social e tem sido alvo de debate no âmbito do Congresso Nacional, da mídia e da academia. No âmbito da Câmara dos Deputados— apesar de importante avanço no nível das comissões, a última tentativa de aprovação em plenário, apesar de sucessivos esforços com essa finalidade, depois de várias rodadas— a definição e a aprovação de uma reforma política mesmo parcial, que mudasse o sistema eleitoral, não prosperaram.

Tendo em vista uma compreensão melhor desse embate pode-se distinguir, grosso modo, duas correntes opostas na discussão dessa reforma. Cada qual parte de avaliação distinta e apresenta pro-

postas diferenciadas para as disfunções do sistema político vigente. Segundo o líder da bancada do PCdoB na Câmara dos Deputados, Renildo Calheiros, uma corrente “pretende aperfeiçoar a democracia na direção do fortalecimento dos partidos políticos, na garantia da expressão plural da sociedade e na criação de instrumentos que coíbam a influência do poder econômico no processo eleitoral”. Outra, “é composta por setores interessados em congelar o sistema político-eleitoral, de modo a preservar os espaços de poder que já ocupam. Esses atores políticos

vêm as mudanças nas regras eleitorais como instrumentos de manutenção do status quo e, por isso mesmo, buscam introduzir amarras na legislação para impedir o surgimento, e o crescimento, de novas forças políticas”.

O PCdoB se integra na primeira corrente, sobretudo se se considera nosso tempo político, no qual o país atravessa ainda uma fase de democracia em formação, cuja diversidade político-partidária não pode ser representada por apenas dois ou três partidos, sendo dessa forma uma imposição mecânica de um partido de direita, de um de centro e outro de esquerda. Em decisão histórica, o próprio STF, em julgamento acerca da obrigatoriedade

da cláusula de barreira de 5%, tomou posição contrária, manifestando-se com base na Constituição de 1988 e de seus princípios pétreos, em defesa do pluralismo partidário e do direito das minorias, contrário ao esmagamento das representações políticas menores. Reafirmamos a defesa da linha de uma ampla reforma política democrática que assegure o pluralismo partidário, o fortalecimento dos partidos e o constrangimento da influência do poder econômico, tomando a participação popular nas eleições menos desigual.

A reforma que vise à democratização da mídia e à defesa e valorização da cultura nacional. A assunção de Lula à presidência da República, e a ocupação de posições de poder e de maior liberdade política pelas forças democráticas e populares, inversamente, não permitiram que essas novas forças galgassem maior

As reformas de cunho democrático ainda são parciais ou mitigadas, “convivem” em meio à concretização de reforma neoliberal (reforma da previdência, apesar de também parcial) como no primeiro governo, e de constantes pressões reformistas neoliberais (reforma trabalhista, reforma política e tributária conservadoras, nova reforma da previdência)

acesso aos instrumentos midiáticos de comunicação massiva, mantendo-os nas mãos de grupos monopolistas tradicionais conservadores que, ao contrário, adotaram uma posição de desconfiança e de oposição ao novo governo. Lula ficou sujeito a uma agenda política revanchista e de defesa do pensamento único neoliberal. Por isso, a luta pela democratização da mídia, contra a imposição monopolista, e ligada à defesa da produção que valorize e divulgue a cultura nacional, assume um lugar de importância estratégica para o avanço da democracia e defesa da soberania nacional.

Nesse sentido, a criação de uma televisão pública de âmbito nacional tornou-se um dos grandes objetivos do atual governo e que vem sendo combatido pelas forças conservadoras e oposicionistas. Sua criação significa o preenchimento de uma necessidade cultural atualmente não apropriada pelos sistemas estatal e privado de comunicação e que somente poderia ser ocupada por uma rede pública de comunicação. Esse anseio foi expresso, inclusive, por representantes de diversos setores sociais na Carta de Brasília, resultado do I Fórum Nacional de TV's Públicas, realizado em maio de 2007, em Brasília.

A criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) poderá ser veículo relevante no avanço democrático, bem como ator no processo de construção da identidade brasileira. Os objetivos fixados se referem ao fomento à produção regional e à produção independente; e direcionamento de suas atividades para finalidades educativas, culturais, artísticas informativas, científicas e promotoras da cidadania. Essa iniciativa do governo merece o nosso apoio, merecendo ainda emendas que democratizem mais a nova TV Pública, como as apresentadas pelo deputado federal Flávio Dino, do PCdoB, democratizando os conselhos administrativo e curador, além de outras, cláusulas no mesmo sentido.

Contudo, a democratização dos meios de comunicação compreende uma luta contra poderosos interesses, porquanto a questão nodal é a liberação para concessão de canais de TV e de radiodifusão para centros de ensino e pesquisa e organizações sociais e destacadamente, a acessibilidade aos registros para implantação das rádios comunitárias, que na atualidade passam por verdadeiro bloqueio, impedindo o acesso ao rádio às inúmeras comunidades das grandes cidades e do interior, que necessitam desse importante meio de comunicação para seu progresso em todos os terrenos.

A luta pela reforma da educação visa principalmente universalizar e elevar o nível de qualidade da educação e estender a rede de cursos técnicos e multiplicar o acesso ao ensino de terceiro grau, a fim

de formar uma sinergia com a política de inovação científico-tecnológica e política industrial, sendo um suporte-chave para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a educação de qualidade, sem discriminação, para todos, é um fator básico para redução da desigualdade social. Para tudo isso, essa reforma requer grande investimento, definição sistemática e estratégica, planejamento adequado e formas modernas de gestão e meios de controle eficazes.

No terreno da reforma da educação o governo Lula faz um grande esforço, com iniciativas positivas que merecem apoio e outras que devem ser mais bem desenvolvidas e aperfeiçoadas. A campanha "Uma Escola do Tamanho do Brasil", sintetizadora do eixo educacional da campanha eleitoral de Lula, contemplou propostas de democratização do acesso e garantia de permanência nas escolas em todos os níveis e modalidades de ensino. Também, considerou fundamental a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, responsável por organizar o esforço de gestão democrática e cooperativa do Estado e da sociedade.

Deste modo, via ações legislativas – como o envio do projeto de lei que trata da Reforma Universitária (em tramitação), do Fundeb (já aprovado), bem como as ações propostas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PAC da Educação) e ações legislativas pontuais encaminhadas ao Congresso Nacional – o governo procura responder às graves questões de nossa educação. Além disso, o governo Lula apresentou a proposta de Piso Salarial Profissional do Magistério Público da Educação Básica que tramita no Congresso e o Projeto de Lei das cotas de vagas nos vestibulares apoiado pelo governo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PAC da Educação), um conjunto de 30 ações anunciadas pelo MEC, procura atingir um novo patamar de qualidade na educação básica a partir de novos padrões de gestão e de financiamento. A quase totalidade das 36 ações previstas pelo PDE será viabilizada por ações próprias (portarias e decretos) do Ministério da Educação.

A luta pela reforma urbana vem adquirindo maior dimensão pela mobilização crescente dos movimentos de bairros e moradores que assumem as bandeiras pela universalização do saneamento básico, contra a especulação imobiliária e pela moradia decente para todos, do transporte coletivo de qualidade e pela regularização da titulação fundiária, que merecem ser melhor explicitadas. A reforma urbana é necessária porque as cidades "incharam", cresceram com muita rapidez, onde 85% da população brasileira vivem nos centros urbanos. As cidades necessitam hoje de uma reforma urba-

na efetiva, com definição sistêmica, que enfrente a especulação imobiliária e permita que a grande maioria da população tenha residência própria; que resolva o problema gravíssimo da falta de saneamento básico, pois boa parte das cidades não conta com saneamento básico, e a grande maioria tem reduzida rede de saneamento. Esta é uma questão de caráter estrutural, que afeta inclusive a saúde da população, tornando ineficaz o avanço no terreno da saúde preventiva; reforma que enfrente o problema da construção de redes de transporte coletivo eficiente. A Reforma Urbana, consistente de um plano de conjunto, é necessária e urgente e não pode ser mais postergada.

Da parte do governo, não conhecemos proposta de definição e ação sistêmica que compreenda respostas aos vários problemas estruturais das cidades grandes, médias e pequenas. As principais ações de que temos informação sobre o tema urbano se referem ao Fundo de Habitação Social (Ministério das Cidades) e ao Programa de Saneamento Básico e melhorias domiciliares (Ministério das Cidades e Funasa/M. Saúde), ambos constantes como ações do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Não existem proposições legislativas relacionadas a esse tema em tramitação ou cuja apresentação tenha sido anunciada.

A luta pela reforma agrária vem de longe, é a que atingiu maior radicalização política em nossa história recente e, ainda hoje, mobiliza expressivo contingente de massas na luta pela terra. É preciso situar nas condições atuais, tempo e lugar, e na correlação de forças, o embate pela reforma agrária em um país que o capitalismo penetrou em todo campo, mantendo a grande propriedade territorial com variação de dimensões conforme as regiões, gerando uma situação de desenvolvimento desigual: faixas de agricultura intensiva, com o uso de alta tecnologia, extensiva, com baixa produtividade, e até grandes propriedades improdutivas e extensas parcelas de terra devolutas. Reflexo dessa realidade a luta pela reforma agrária adquire diferentes formas e está submetida a muitos limites econômicos e políticos. Hoje, a luta pela reforma agrária tem apreciável contingente mobilizado em torno do MST, Contag e ou-

A luta pela democratização da mídia, contra a imposição monopolista, e ligada à defesa da produção que valorize e divulgue a cultura nacional, assume um lugar de importância estratégica para o avanço da democracia e defesa da soberania nacional

tras organizações de sem-terra. Os movimentos dos sem-terra, na prática, se concentram em implantar os assentamentos, desenvolvendo esforços ainda incipientes, como o MST, para organizá-los numa cadeia integral agro-industrial. A Contag nas regiões sudeste e sul do país, através de suas Federações, está voltada para a defesa de uma política agrícola que sustente e fortaleça as propriedades de tipo familiar e nas regiões nordeste e norte se concentram mais na defesa da bandeira da distribuição da terra.

Na realidade, a ação do governo Lula pela execução da reforma agrária tem se voltado para a compra de terras visando à fixação dos assentamentos e à ampliação do crédito e de algumas concessões para as propriedades familiares. Ao fim e ao cabo vai perdendo espaço para a política simplesmente distributivista, onde somente em determinadas regiões é ainda apreciável a exigência por distribuição de terra e encontra poderoso obstáculo, pelo nível de monopolização do desenvolvimento capitalista no campo, o caminho de construção de uma cadeia produtiva integral, agro-industrial, que organizasse em nível produtivo mais avançado o conjunto dos

pequenos e novos proprietários de terra. Visando atualizar a luta pela reforma agrária para responder às novas exigências políticas, econômicas e sociais, do nosso ponto de vista, é necessário: a definição de qual questão agrária é atual no Brasil, a união das forças políticas e sociais necessárias para enfrentá-la e as decorrentes formas econômicas e administrativas alternativas.

Reforma tributária – hoje carro-chefe das reformas democráticas

Em face dos acontecimentos do curso político atual, a reforma tributária vai ocupando o lugar de carro-chefe das reformas. A derrota do governo na prorrogação da CPMF “descobriu” e trouxe à tona a realidade crua do sistema tributário brasileiro: a resistência dos mais ricos a bancarem o financiamento estatal. A resposta do governo diante do tombo ao elevar as taxas do IOF e da CSLL – para recuperar parte do que foi perdido, incidindo maior tributação

sobre operações financeiras e sobre o lucro – do mesmo modo provocou forte gritaria nos redutos financeiros dominantes. O apoio imediato prestado por lideranças populares e personalidades democráticas à iniciativa do governo e conclamando o povo a lutar por uma reforma tributária democrática e justa, é um sinal dado para o começo de uma luta política fundamental que é reflexo de uma histórica questão estrutural – as profundas desigualdades sociais e regionais do Brasil.

A luta por uma reforma tributária democrática requer ousadia e embate político radical porque envolve muitos e poderosos

interesses. É preciso conquistar e construir condições, sobretudo considerando-se a correlação de forças no Congresso Nacional para aprovação de uma reforma que mude o regressivo e concentrador sistema tributário brasileiro, que impõe à população uma das mais pesadas cargas tributárias sobre o consumo. Em nosso país, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua minguada renda no

pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%. O imposto de renda tem baixa progressividade, tendo somente duas faixas de rendimento e seu piso inicial de contribuição é muito baixo. Assim também é a desproporção entre a renda do trabalho e a do capital. Os impostos sobre a propriedade são muito baixos, como expressa o pífio desempenho de arrecadação do ITR (Imposto Territorial Rural).

A outra questão de fundo se refere ao problema federativo, por causa do deslocamento produtivo relativo entre Regiões e descompassos relativos ao PIB regional no PIB nacional e respectiva participação na arrecadação do ICMS total. Em função da cobrança do ICMS na origem, a mudança na posição relativa dos entes federados e a política fiscal de disputa de investimentos produtivos – “guerra fiscal” – cria uma situação de maior incentivo à reforma tributária, mas, ao mesmo tempo torna-se o principal entrave à sua realização, porque todos temem que no novo reequilíbrio acabe sendo perdedor. Sem a intervenção política forte da União, construído um novo pacto federativo o impasse perdurará.

O Brasil, na atualidade, apresenta uma realidade

de tributação indireta e em cascata onde proporcionalmente pagam mais as camadas pobres e o pacto federativo acaba se fragmentando em face da tensão fiscal. Prevalece uma situação de irracionalidade no conjunto da arrecadação fiscal. Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso concentraram a arrecadação no Governo Federal e aumentaram fortemente a carga tributária.

Os articuladores políticos do Governo Lula anunciaram que o Executivo apresentará neste primeiro semestre do ano uma proposta de reforma tributária. Mas não é fácil mudar tanta deformação. Sem

uma mobilização política e social de maior envergadura os resultados serão insignificantes. As forças progressistas e o movimento social precisam defender uma reversão no atual sistema de financiamento do Estado, tendo em vista acelerar seu desenvolvimento e reduzir as desigualdade e discrepâncias, tornando realidade uma reforma que enfrente os pontos-chave: tornar o sistema tributário mais progressivo e equilibrar a distribuição da arrecadação entre os entes federativos.

Algumas propostas, entre outras, se apresentam:

e elevar a participação dos impostos diretos (sobre renda e patrimônio) no financiamento do Estado brasileiro; o imposto de renda deve contar com, pelo menos, mais uma alíquota acima da atual segunda faixa de renda; o imposto sobre grandes fortunas deverá ser criado como suplementar ao imposto de renda; federalizar o atual imposto estadual de transmissão de herança, que passaria a ter alíquotas progressivas, sendo a metade da arrecadação entregue aos estados; manter a Confins e a CSLL como fonte de financiamento do Orçamento da Seguridade; vincular parte da alíquota da nova Confins ao financiamento do Regime Geral da Previdência Social, em substituição ao atual encargo patronal sobre a folha salarial; transferir a cobrança e a destinação do ICMS totalmente para o destino de forma imediata ou num curto prazo de transição; os estados produtores seriam compensados por suas eventuais perdas num período hábil, através de um fundo compensatório sob controle da União.

A derrota do Governo na prorrogação da CPMF “descobriu” e trouxe à tona a realidade crua do sistema tributário brasileiro: a resistência dos mais ricos a bancarem o financiamento estatal

Renato Rabelo é presidente nacional do Partido Comunista do Brasil (PCdoB)

Ousadia e generosidade

A esquerda brasileira está diante de um desafio novo que, se enfrentado com ousadia e generosidade, resultará numa transformação importante no perfil do Estado brasileiro e de sua relação com nossa sociedade.

Os partidos de esquerda e as forças progressistas do país têm de elaborar e apresentar um conjunto de propostas que ofereçam um horizonte de radicalização democrática e ampliação do espaço público



Ricardo Berzoini

RICARDO BERZOINI

Em nossa história, muitas vezes direcionamos nossa melhor energia para disputar com os companheiros de luta. Temos de evitar, de maneira

contundente, o risco permanente que assola as esquerdas. Nos dias que correm, não podemos restringir nossas alianças aos eventos eleitorais, mas alicercá-las sobre sólidas e renovadas análises da conjuntura nacional e internacional e, a partir daí, respeitando nossas diferenças e características, definirmos programas comuns para o Brasil.

O governo Lula representou um grande avanço, permitindo efetivo combate às desigualdades e consolidação de um desenvolvimento sustentável

O Estado

O governo Lula representou um grande avanço, permitindo efetivo combate às desigualdades e consolidação de um desenvolvimento sustentável. Essas conquistas, porém, embora representem uma aproximação de horizontes sempre almejados pelas esquerdas, ainda são incipientes se vistas pela ótica da democratização do país e sedimentação de direitos. Mesmo considerando que os movimentos sociais não são mais criminalizados e que tem sido possível, por

meio de legítimas lutas sociais, o desenho de novos direitos, a plenitude democrática ainda é algo distante.

Temos de considerar que o Estado brasileiro se consagrou como espaço privilegiado de domínio privado. Essa capacidade das elites brasileiras de privatizar o espaço público e, sobretudo, o próprio Estado, advém da natureza absolutamente clientelista do nosso sistema político-partidário, que oferece aos cidadãos um modelo de relação privada destes com sua representação política e, em decorrência disso, um aumento do abismo na relação sociedade civil/Estado.

Surge daí uma cultura política desprovida de sentido público, tendo dificultado a emergência de uma burocracia pública dotada de racionalidade e legalidade necessárias ao cumprimento de tarefas eminentemente públicas. Com isso, o Estado se organizou sobrepondo funções e competências e negando aos seus servidores a oportunidade de uma qualificação permanente. Essas lacunas cristalizaram a idéia de um Estado prestador de serviços a um cliente sem personalidade; um consumidor que não é portador de direitos.

Para falarmos de reformas democráticas, numa evidente oposição à pauta neoliberal, precisamos compreender as origens de nossos problemas e, também, as origens desta pauta. Desde a redemocratização, para falar do último ciclo, temos buscado a construção de um aparato legal que conceba como legítima e provável a participação ativa de novos atores sociais. Na Constituinte de 1987 já éramos portadores de uma perspectiva de reforma do próprio Estado e do sistema político.

É preciso considerar que o final dos anos 1980 nos ofereceu uma grave e recessiva crise econômica, inflação gigantesca, tendência à redução do parque produtivo e a herança do autoritarismo. Sendo assim, nossa construção democrática se deu permeada pela perene privatização do espaço público, por crises intermitentes e por um relativo despreparo para uma ruptura drástica com as tradições autoritárias. De certa maneira, a Constituição de 1988, que ofereceu muitos avanços à sociedade brasileira, foi também resultado dessas tradições, celebrando, no que diz respeito ao sistema político, certa transição conciliadora.

No período que se seguiu não vimos a reconstrução do Estado sob a ótica da implementação de um padrão de racionalidade que permitisse a democratização e descentralização de suas estruturas. Com o neoliberalismo dos anos 1990, aprofundou-se o quadro de esvaziamento da política, com fragilização dos movimentos sociais (hoje parcialmente recuperado), e o engrandecimento das razões de mercado.

Ao contrário do que pode parecer, porém, esse desenho não é pintado apenas com cores trágicas, mas também com matizes de esperança e oportunidades, evidenciando a possibilidade de resgate do que Hanna Arendt chamava de "dignidade da política". No Brasil do mercado, do clientelismo e da desigualdade, há crescente presença de forças políticas sociais que já deram mostras, sobretudo com a eleição e reeleição de Lula, de que as ondas não nascem apenas

quando as pedras são jogadas no meio do lago. Podem surgir também quando caem em suas margens. Por isso estamos aqui.

Com o neoliberalismo dos anos 1990, aprofundou-se o quadro de esvaziamento da política, com fragilização dos movimentos sociais (hoje parcialmente recuperado), e o engrandecimento das razões de mercado

Reformas Democráticas

É preciso romper com tais tradições e as enfrentar conjuntamente, não como um só partido, o que não seria possível, mas como uma frente portadora de um conjunto de propostas que podem renovar a democracia

brasileira e, por conseguinte, suas instituições.

Mas é possível ir além. A definição do que são as reformas democráticas prioritárias para o país deve se fazer acompanhar da definição de suas prioridades e táticas. É preciso saber quais lutas terão como arena principal as ações de governo e quais serão travadas direta e primeiramente pelas forças progressistas de nossa sociedade.

A proposta de reformas democráticas não faz sentido apenas para a disputa eleitoral, mas, sobretudo, para disputar o sentido em que pretendemos conduzir o país. É necessário pensar num outro tema que, embora não seja uma reforma propriamente dita, é um elemento fundamental para a garantia da sustentabilidade de nosso desenvolvimento (não é disso que falamos?) e uma inescapável exigência ética. Refiro-me à proteção da biodiversidade.

Proteção da Biodiversidade – Temos visto uma permanente agressão aos nossos biomas. A Mata Atlântica tem apenas 7% de sua configuração origi-

nal. O Cerrado tem sido destruído. O pantanal tem sofrido arriscado desmatamento nas cabeceiras dos rios que correm para a planície, o que, conseqüentemente, tem comprometido todo o sistema hídrico que alimenta a sua diversidade. Este quadro nos coloca diante do desafio de pactuarmos sobre o modelo de desenvolvimento que queremos e aceitaremos. É preciso discutir isso seriamente com toda a sociedade e propor um grande pacto em torno de uma regulamentação que nos proteja de nós mesmos, sem impedir o Brasil de crescer, mas, também, sem que acionemos a bomba relógio. Devemos considerar, além disso, que esse debate está diretamente relacionado com a idéia de consolidação do espaço público do qual tratamos aqui, em evidente detrimento da volúpia das elites predadoras.

Reforma da Educação – O governo Lula já avançou muito nisso e é preciso continuar avançando num modelo educacional em que os alunos “aprendam a aprender, aprendam a ser, aprendam a fazer e aprendam a viver juntos”, como já fora dito pelo programa de governo de 2006. Não podemos mais ver a educação ser tratada de maneira compartimentada,

mas consolidar a perspectiva de constituição de um sistema de educação, garantindo o acesso à escola e, principalmente, à educação de qualidade, sob uma perspectiva democrática e com ampla participação da sociedade.

O pacto Todos pela Educação é um esforço nessa direção. Estou certo de que é possível fazer ainda mais e mobilizar todo o país nessa direção, estabelecendo objetivos, metas e sanções que garantam tal transformação.

Reforma Urbana – É preciso combinar a expectativa de crescimento do país com a sustentabilidade das cidades. Isso significa amplo investimento do Estado em oferta de moradia digna para a população, reduzindo drasticamente o custo com habitação, e consolidando ampla e completa rede de saneamento básico que afete de maneira positiva a saúde da população e a proteção do meio ambiente. Se considerarmos que 80% da população brasileira vivem

em zonas urbanas e que as grandes cidades oferecem condições críticas de vida, devemos conceder a este tema a urgência devida. A boa notícia é que o PAC já sinaliza com o investimento de R\$ 106,3 bilhões em habitação, mas é possível e necessário ir além.

Reforma Agrária – É preciso combinar os investimentos em agricultura, tão importantes para a garantia de segurança alimentar, geração de empregos e divisas para o país, com a promoção de uma reforma agrária que signifique geração de renda, desconcentração da posse da terra e fortalecimento da agricultura familiar. Para isso, é preciso implementar uma nova matriz legal e institucional, resultado de um amplo processo de debates no país, com participação do parlamento. É fundamental que se efetive

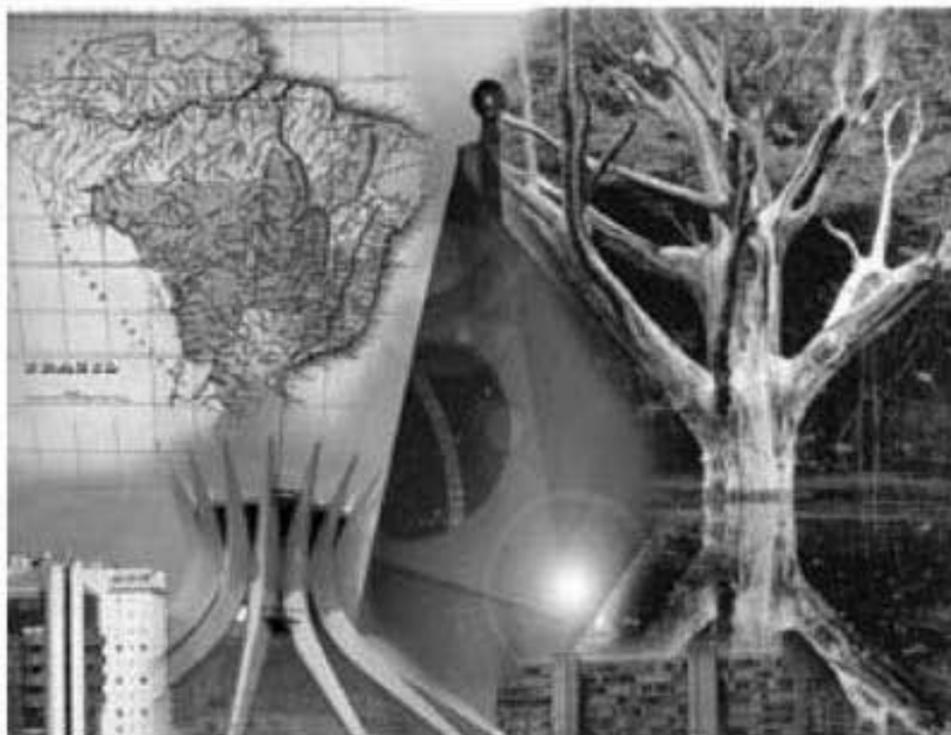
o princípio constitucional da função social da propriedade, usando dos meios legais para isso.

Reforma Tributária – A derrubada da CPMF no final do ano passado evidenciou, mais uma vez, o distorcido sistema tributário que temos e a urgência em modificá-lo – além do claro descompromisso dos partidos de oposição com a saúde pública e políticas públicas redistributivas. Para corrigirmos este quadro

não basta que discutamos alterações pontuais, mas, sim, o reformulemos completamente, desde sua concepção, de maneira tal que seja um instrumento de combate à sonegação e, de certa maneira, distribuição de renda.

É preciso que a cobrança de tributos se concentre mais sobre quem tem maior renda e riqueza acumulada, onerando menos quem produz riqueza e gera empregos. Precisamos propor instrumentos eficazes que promovam justiça e, ao mesmo tempo, garantam condições do Estado brasileiro continuar agindo na promoção de políticas públicas democráticas e estimuladoras da cidadania.

Comunicação – um país que se pretenda democrático deve cuidar da democratização de seus meios de comunicação. No Brasil, as grandes empresas de comunicação nasceram e/ou cresceram à sombra dos esquemas políticos tradicionais da direita. Isso significou a aversão ao controle social. Cada vez mais



serviram-se e foram servidores dos interesses e personagens de nossa ilustrada elite.

Hoje, ao propormos um pacote de reformas democráticas, devemos colocar em primeiro plano a democratização da comunicação, garantindo o acesso da população às redes públicas e comunitárias e a um conteúdo capaz de transmitir a diversidade e pluralidade de nossa cultura. Ao mesmo tempo, o acesso às tecnologias digitais de comunicação deve ser encarado como estratégia para a garantia de direitos e construção da cidadania, em vez de me-

ro fator de formação de consumidores. É preciso constituir um novo modelo institucional de caráter “democratizante”, apoiado no processo de convergência tecnológica e estimular a democratização dos três sistemas de comunicação previstos na Constituição por meio de medidas que fortaleçam a radiodifusão pública e comunitária, a inclusão digital, os sistemas estatais, as produções regional e independente e a competição no setor. É preciso, também, regulamentar o artigo 221 da Constituição que estabelece os princípios para a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, estimulando a produção independente e regional, assim como consolidar o modelo de radiodifusão comunitária, garantindo sua expansão e funcionamento.

Reforma Política – Deixei este ponto para o final para que pudesse ser mais preciso. Em primeiro lugar, quero esclarecer que a minha posição pessoal e, principalmente, a posição do PT é pela tramitação imediata de uma Reforma Política que permita um fortalecimento dos partidos, a adoção de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, o voto para os parlamentos em listas pré-ordenadas, o fim das coligações nas eleições proporcionais, a revisão do papel do Senado – considerando a duração do mandato, a eleição de suplentes e seu caráter de câmara revisora –, a garantia da fidelidade partidária e o rigoroso combate à corrupção.

Como dissemos em nosso 3º Congresso, realizado no último ano, o financiamento da política não deve contribuir para a privatização do Estado, mas para a preservação de seu caráter público, razão pela qual

o financiamento público exclusivo de campanhas, combinado com o voto em listas pré-ordenadas que contemplem a representação de gênero, raça e etnia, devem ser urgentemente implantados no Brasil. A existência de instituições republicanas fortes é a principal garantia de que os interesses privados não subjuguem os interesses públicos.

Cabe, neste momento, a definição de nossa melhor tática. O 3º Congresso Nacional do PT lançou uma campanha pela convocação de uma Constituinte Exclusiva para tratar desse tema. Para isso, porém, precisamos superar os marcos

do parlamento, onde a reforma das regras da política será sempre condicionada aos interesses imediatistas do universo parlamentar. Propomos, portanto, a convocação de um plebiscito para o próximo ano para que a população possa, de maneira autônoma e esclarecida, debater o atual sistema político e aprovar (ou não) a convocação de tal constituinte.

Temos de considerar, contudo, que a ampliação real de canais de diálogo entre nossos partidos não pode prescindir desse tipo de debate. Temos consciên-

cia de que, para avançarmos nesse conjunto de propostas, precisamos estar unidos e convictos de um projeto de desenvolvimento, no sentido mais amplo do termo, para o Brasil. Não trato aqui, portanto, de um desenvolvimento mesquinho e economicista, mas um desenvolvimento que resulte em melhoria das condições de vida para nossa população, com justiça, liberdade e democracia.

É nesse ponto que afirmamos ainda mais nossa luta pelo Socialismo, entendido também como socialização da política, já que recupera a idéia de uma cidadania ativa, reconhece a democracia como espaço de explicitação de dissensos e propõe a ampliação da participação popular e controle social do Estado.

Entendemos que as reformas tratadas aqui devem apontar inequivocamente para isso, o que só acontecerá se formos verdadeiramente ousados e generosos. Se não soubermos somar nossas forças não teremos forças para continuar construindo um novo Brasil.

Afirmamos ainda mais
nossa luta pelo Socialismo,
entendido também como
socialização da política, já
que recupera a idéia de uma
cidadania ativa, reconhece
a democracia como espaço
de explicitação de dissensos
e propõe a ampliação da
participação popular e
controle social do Estado

Ricardo Berzoini é Presidente Nacional do PT

A reforma política exige partidos mais fortes



Carlos Lupi

O tema da reforma política, dentre as reformas democráticas, traz à tona questões como: o tipo de voto e os partidos no Brasil. Um dos pontos-chaves deste debate é a fidelidade partidária que implica, em última instância, a coerência dos políticos com a ideologia de seu partido, deixando claro às pessoas, seus propósitos na vida pública

CARLOS LUPI

Embara a realidade social do Brasil esteja em constante evolução, nossa estrutura político-partidária pouco se modificou nas últimas décadas. Desde a ditadura de 1964 (regime militar 1964 a 1985), fizemos apenas pequenas arrumações pontuais, verdadeiros remendos com o objetivo de adaptar a legislação para a eleição seguinte, atendendo a acor-



O Congresso Nacional

dos políticos e, no calor dos acontecimentos. Em toda a nossa história recente, nunca nos preocupamos em analisar a necessidade de uma verdadeira reforma política com a profundidade e o rigor que este assunto merece.

Não é possível imaginar uma ampla e efetiva reforma política em nosso país sem o fortalecimento dos partidos políticos que, no Brasil, ainda precisam se consolidar como instituições permanentes e re-

ferência na garantia das instituições democráticas.

Neste sentido, um ponto de partida natural no debate sobre a reforma é a fidelidade partidária. Tema, aliás, de valiosas decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Mas que tipo de fidelidade queremos ter? Qual deve ser o seu objetivo?

Sou intransigentemente a favor da fidelidade partidária, e o fato de eu nunca ter tido outro partido, além do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do qual sou fundador e permaneço desde 1980, é a maior prova disso. Defendo, contudo, uma fidelidade partidária que exija clareza de princípios e de coerência. Não se trata, portanto, de mera fidelidade às pessoas que representam o partido, mas sim às causas que ele representa. Os membros de um partido político – todos eles – nada mais são (ou pelo menos deveriam ser) do que instrumentos de tais causas.

Reforçando o papel dos partidos no cenário político, tornaremos suas propostas os elos responsáveis por toda e qualquer aliança ou acordo, tanto para eleições como para governos, e ficará mais claro para a população o que essas legendas estarão defendendo, tanto no Executivo como no Legislativo, em suas várias esferas. Assim, o eleitor poderá escolher com mais segurança em quem está votando e por quê.

Em contrapartida, os próprios partidos precisam modernizar e democratizar as suas estruturas, transformando as legendas em um ambiente de oportunidades para que todos os seus membros – e não só aqueles que estão no comando das agremiações – possam apresentar suas idéias e exercer o direito a ascender na vida público-partidária, defendendo a sua opção ideológica.

Outra questão interessante numa reforma é o tipo de voto que devemos ter no Brasil. O voto universal e secreto é sem dúvida uma grande conquista democrática, e sou um defensor da sua obrigatoriedade, pois ela reforça a idéia de que conquista dos direitos está intimamente associada ao cumprimento de deveres. E como existe hoje em nosso país a tendência ao voto, cada vez mais, regionalizado, proponho também a análise sobre a adoção do voto

distrital misto. Neste modelo, metade dos deputados é eleita pelos distritos, por voto majoritário, enquanto a outra metade segue o critério proporcional e é escolhida através de listas feitas pelos partidos – mas sempre com a aprovação da população, essencial para caracterizar uma representação verdadeiramente popular. Aliás, embora muitos colegas defendam a adoção de um sistema parlamentarista em nosso país, acredito que o presidencialismo caracteriza com mais clareza a vontade que o povo expressa ao escolher o seu chefe de Estado, ao fiscalizar sua atuação e ter nele a representação dos seus anseios, sendo, portanto, o sistema mais adequado a nossa realidade.

Se de fato almejamos a vanguarda política, se queremos ser verdadeiramente partidos de esquerda, populares, comprometidos com o avanço da sociedade brasileira, penso que deveríamos apoiar a criação de uma câmara específica para realizar a reforma política

Se de fato almejamos a vanguarda política, se queremos ser verdadeiramente partidos de esquerda, populares, comprometidos com o avanço da sociedade brasileira, penso que deveríamos apoiar a criação de uma câmara específica para realizar a reforma política

Se de fato almejamos a vanguarda política, se queremos ser verdadeiramente partidos de esquerda, populares, comprometidos com o avanço da sociedade brasileira, penso que deveríamos apoiar a criação de uma câmara específica para realizar a reforma política, no mesmo modelo já proposto para uma eventual reforma constitucional. Ela seria composta por um grupo de legisladores, eleitos exclusivamente para este fim e com mandato determinado, reunindo pessoas de notável conhecimento, mas sempre submetidos ao voto popular, que estudassem a fundo a legislação e, após seis meses ou um ano, apresentassem à população o projeto de uma ampla e duradoura reforma político-partidária a ser aprovada em um referendo.

Estas são algumas idéias que gostaria de deixar como contribuição pessoal, pois este debate ainda não foi concluído pelo diretório nacional do PDT. Agradeço pelo espaço que o Partido Comunista do Brasil com muita generosidade me oferece, estimando que este companheirismo, esta irmandade que nós temos desde os primórdios do trabalhismo continuem a estimular a busca permanente por avanços para o nosso país. Quando comunistas, trabalhistas e socialistas democráticos se reúnem no mesmo debate, o povo brasileiro só tem a ganhar.

Carlos Lupi é Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e presidente nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT)

A Reforma urbana



Desenho de Alvaros R., Arte em Toda Parte, 2a edição

Vista aérea de Olinda e Recife

LUCIANO SIQUEIRA

“A cidade do Recife representa um ato criador da vontade humana para servir às necessidades e aos desejos mais imperiosos de uma coletividade: necessidade de um porto para exportar açúcar, desejo de fazer comércio para enriquecer (...) A natureza construindo os arrecifes ao largo da costa criou o porto natural. O homem levantando nas terras baixas, situadas por trás desses arrecifes, o organismo artificial de suas construções, criou a cidade.”¹

Essas palavras de Josué de Castro sintetizam não apenas a gênese do Recife, mas da quase totalidade das cidades brasileiras; a criação, portanto, do ambiente urbano que hoje concentra 80% da população e abriga – ao lado das atividades produtivas e da reprodução do capital – a vida social, política, cultural, a convivência, o conflito, as aspirações, as dores e as esperanças de um povo que teima em lutar pela construção de um novo e promissor destino. Daí a oportunidade de se retomar o propósito da reforma urbana, num instante em que brotam as possibilidades de um novo ciclo de transformações na sociedade brasileira.

A transformação da sociedade, nas circunstâncias e no horizonte visível atuais, significa essencialmente a transição do modelo de desenvolvimento herdado, profundamente marcado pelo ideário neoliberal, a um novo projeto de nação, calcado no crescimento econômico sustentável, com distribuição de renda, valorização do trabalho e do meio ambiente, soberano e democrático.

Cenário de desigualdades

Preliminarmente cabe anotar a relação estreita entre o padrão de vida na cidade e a natureza do desenvolvimento do país. O Brasil hoje é essencialmente urbano. Em apenas cinco décadas, processou-se uma fantástica inversão da relação entre a população rural e a urbana, motivada pela industrialização que começou a tomar corpo nos anos 1930 e pela ausência de uma reforma agrária distributiva – ambos fatores de transferência acelerada de populações da área rural para as cidades. Se a indústria tem, historicamente, o seu locus na cidade, e atrai contingentes sequiosos de oportunidades de trabalho; a impossibilidade de acesso à terra pelos que nela querem e necessitam trabalhar decorrente da persistência do monopólio da propriedade rural, por seu turno, empurra milhões de brasileiros para a periferia dos centros urbanos. Com efeito, em 1940 residiam nas cidades apenas 31% dos brasileiros; por volta dos anos 1980, já se encontravam mais de 75% da população. Em 2000, já se estimava em 82% a população urbana, segundo os critérios do IBGE. Essa rápida ocupação do território urbano se deu (com raríssimas exceções) de maneira desordenada e desigual, refletindo os traços essenciais do capitalis-

Em apenas cinco décadas, processou-se uma fantástica inversão da relação entre a população rural e a urbana, motivada pela industrialização

mo de tipo dependente, precocemente monopolizado, concentrador da produção, da renda e da riqueza, e socialmente excludente que aqui se desenvolveu. O crescimento industrial se apoiou em grande medida no baixo valor da mão-de-obra abundantemente disponível, sem a contrapartida de oferta suficiente de habitação, equipamentos e serviços e condições sanitárias que propiciassem qualidade de vida aos trabalhadores. Tanto que, nas duas últimas décadas e meia – mesmo com a queda das taxas de crescimento demográfico e a expansão populacional migrando das áreas centrais para as periferias urbanas – a precariedade das condições de vida da imensa maioria dos habitantes das cidades continua prevalecendo. Esse quadro de desigualdade sócio-espacial é a representação do país que somos. Como bem assinala Milton Santos, “(...) há nessa desordem a oportunidade intelectual de nos deixar ver como o território revela o drama da nação, porque ele é, eu creio, muito mais visível através do território que por intermédio de qualquer outra instância da sociedade”².

A dimensão territorial do drama urbano brasileiro fica mais evidente quando se considera a existência de grandes aglomerados urbanos, dos quais vinte e seis detêm o status de Região Metropolitana, correspondendo a pouco mais de 460 municípios, que compartilham problemas estruturais como déficit habitacional,

precariedade dos transportes e de saneamento, desemprego e crescente violência criminal.

Dessa realidade, prenhe de contradições, emerge a necessidade da reforma urbana.

Uma reforma em construção

Num determinado sentido é possível afirmar que a reforma urbana está em curso e é produto de uma luta de mais de quatro décadas, que se inicia nos anos 1960, como parte do movimento pelas chamadas reformas de base, sob o governo João Goulart. O Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, propõe que o governo envie ao Congresso Nacional um Projeto de Lei nesse sentido e se torna, assim, o primeiro marco histórico dessa luta (que, vale observar, até então não constava da plataforma reformista, como se constata no Programa Mínimo elaborado por Celso Furtado, por solicitação do presidente da República, destinado a unir as forças governistas no pleito de 1962)³. Arre-

fece com a instauração do regime militar; ressurgiu nos anos 1970 através das lutas de associações de bairros por moradia, regularização dos loteamentos clandestinos, pelo acesso aos serviços de educação e saúde, e a implantação de infra-estrutura nas áreas de ocupação; e nos anos 1980, no bojo do processo constituinte, ganha força com a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Alcança expressivas vitórias com a aprovação, em 1979, da Lei 6766, que regula o parcelamento do solo e criminaliza o loteador irregular – com a introdução do capítulo temático específico na Constituição de 1988 (artigos 182 e 183) ⁴ – e, onze anos após, com a promulgação da Lei 257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

Demais, com a assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, foi criado o Ministério das Cidades precisamente destinado a implementar os propósitos essenciais da reforma urbana, que chegou a ensaiar um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado para a habitação de interesse social, saneamento e regularização fundiária.

Nesse trajetória de mais de quatro décadas, evoluem, concomitantemente, as bases objetivas que justificam a necessidade da reforma; o seu conteúdo teórico e a sua abrangência política. Assim, do Seminário do Quitandinha (de 1963) ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (criados nos anos 1980), verifica-se uma significativa evolução conceitual que procura dar conta das novas e complexas demandas decorrentes do rápido e desordenado crescimento das cidades. Inicialmente toda a ênfase era dada ao planejamento territorial e ao problema da moradia. Apenas na década de 1980 foram incorporados problemas como a crise de financiamento do Estado, o crescimento das zonas de ocupação ilegal, o empobrecimento da população, a fragmentação sócio-territorial, a ineficiência das políticas públicas em vigor – ao que se contrapunham os chamados

Num determinado sentido é possível afirmar que a reforma urbana está em curso e é produto de uma luta de mais de quatro décadas



O direito à moradia: questão chave da Reforma Urbana

direitos urbanos, a função social da propriedade e a introdução de instrumentos de participação na gestão pública.

Desse modo, a emenda popular apresentada à Assembleia Constituinte, que reuniu 131 mil assinaturas ⁵, expressava os fundamentos de uma pretendida reforma urbana, que Ermínia Maricato (citada por José Roberto Bassul) ⁶ resume nos seguintes pontos: “(...) Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural. Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política. Em relação aos transportes e serviços públicos – natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço. Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo” ⁷.

Estudiosos da matéria são unânimes ao considerar que embora em termos não exatamente fiéis ao que propunha a emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição de 1988 deu um imenso passo adiante. Aborda o

“direito urbanístico” (art. 24, I) e dedica um capítulo específico à “política urbana” (arts. 182 e 183); estabelece a “função social” da propriedade urbana, e mesmo da cidade, e remete ao Plano Diretor a tarefa de concretizar esses princípios.

Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade dá concretude ao citado capítulo de política urbana da Constituição. Respon-

sabiliza os municípios pelo cumprimento dos dispositivos que regulam a função social da cidade e da propriedade urbana. Para tanto, contém um elenco de instrumentos legais que permitem ao poder local intervir sobre os vários processos de ocupação e uso do território e introduz novos paradigmas de planejamento e de gestão.

Nas palavras de Raquel Rolnik, esses instrumentos “situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal”⁶.

Num sentido mais amplo, o Estatuto da Cidade é uma ferramenta apta a promover o pleno desenvolvimento da função social da cidade, mediante a democratização da gestão pública; a solução do conflito fundiário; o combate à especulação imobiliária e a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos espaços urbanos.

Seus diversos dispositivos são uma espécie de contraversão do planejamento tecnocrático e dos mecanismos de degradação da vida urbana engendrados pelo modelo de desenvolvimento de cunho neoliberal. Conspiram, por assim dizer, em favor da criação de um ambiente urbano sintonizado com um outro projeto de desenvolvimento do país, soberano, democrático e socialmente justo.

Assim, a iniciativa popular na formulação de leis, as audiências públicas para exame do Plano Diretor e da Lei Orçamentária, as Conferências e Conselhos de política urbana introduzem a concepção democrática de gestão pública.

A obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e para as consideradas de especial interesse turístico ou que abriguem empreendimentos impactantes do ponto-de-vista ambiental recoloca a importância do planejamento local.

A regularização de áreas informais (favelas) faz-

se possível pela ampliação da aplicabilidade do usucapião especial.

A preservação de terrenos ociosos em mãos do capital imobiliário para fins de especulação é combatida através do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

São igualmente instrumentos democráticos: a regularização da posse (à semelhança do usucapião de imóveis privados) de imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição através da

concessão de uso especial para fins de moradia; o direito de superfície, que viabiliza a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir desvinculado do direito de propriedade do terreno; o direito de preempção, que dá preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos (para ampliação do estoque de terrenos públicos); a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, que possibilita ao município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir de cujo limite o direito de construir excedente deve

ser adquirido do poder público; as operações urbanas consorciadas, que ensejam intervenções articuladas entre o poder público e a iniciativa privada; a transferência do direito de construir, que rebaixa os valores para fins de desapropriação; o estudo de impacto de vizinhança, que protege a população em relação a atividades ou empreendimentos lesivos à qualidade de vida da população; o consórcio imobiliário, que permite ao proprietário transferir seu imóvel ao poder público e receber, em contrapartida, pagamento através de unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.

A Lei dos Consórcios Públicos

O Estatuto da Cidade não dá conta, entretanto, da integração regional do planejamento e das ações consorciadas no sentido do compartilhamento do desenvolvimento entre as cidades integrantes de um

O Estatuto da Cidade é uma ferramenta apta a promover o pleno desenvolvimento da função social da cidade, mediante a democratização da gestão pública; a solução do conflito fundiário; o combate à especulação imobiliária e a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos espaços urbanos

mesmo aglomerado urbano – necessidades decorrentes da explosiva realidade sócio-espacial das Regiões Metropolitanas, a que já nos referimos antes. Problemas estruturais vivenciados por cidades limítrofes ou integrantes de uma mesma região reclamam soluções que envolvam os três entes federativos – a União, os estados e os municípios.

As experiências práticas de integração metropolitana ainda são muito incipientes. Implicam verdadeira engenharia política que articule os diversos atores – econômicos, sociais e as instituições públicas.

A Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 procura responder a essa demanda.

É a denominada Lei dos Consórcios Públicos, que possibilita quatro tipos de consórcios: entre municípios; entre os municípios e o estado; entre o estado e a União; entre os três entes, União, estado e município – mediante adesão voluntária e submissão a regras de funcionamento que preservam a autonomia de cada ente federado consignada na Constituição.

Uma luta nacional

Contabilizados os instrumentos disponíveis e identificado o poder local como principal responsável pela aplicação desses instrumentos, estaria equacionada a reforma urbana?

Evidentemente, não. Primeiro, porque a existência desses instrumentos legais por si mesma não resolve a questão – é preciso haver, em cada município,

condições políticas e gerenciais para que eles sejam aplicados. Segundo, porque intervenções de fôlego destinadas a mudar o panorama físico e social das cidades brasileiras jamais serão concretizadas a partir apenas do poder local, individualmente – porque dependeriam das circunstâncias e da correlação de forças de cada município; porque nos grandes aglomerados metropolitanos é indispensável a intervenção dos governos estaduais (legalmente responsáveis pelas Regiões Metropolitanas); e principalmente porque a empreitada há de ser parte indissociável do projeto nacional de desenvolvimento.

Não é mais possível promover o crescimento econômico desconhecendo a realidade urbana brasileira, nem tampouco tentar solucionar os graves problemas de habitação, saneamento, transporte, segurança e meio ambiente que afligem as populações urbanas

apartando-os do modelo de desenvolvimento e da democratização da sociedade.

A universalização do acesso a bens e serviços e a incorporação de milhões de brasileiros ao sistema produtivo demandam o fortalecimento do Estado nacional como coordenador e indutor do desenvolvimento.

Isto posto, urge levantar a bandeira da reforma urbana e debater amplamente seu conteúdo entre

os variados segmentos da sociedade civil (o pleito de outubro deve colocar a questão em relevo) e reclamar junto ao governo federal um amplo e consistente Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Luciano Siqueira é vice prefeito de Recife

A universalização do acesso a bens e serviços e a incorporação de milhões de brasileiros ao sistema produtivo demandam o fortalecimento do Estado nacional como coordenador e indutor do desenvolvimento

Notas

- 1 Castro, Josué de. *Fatores de localização da cidade do Recife – um ensaio de geografia humana*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948.
- 2 Santos, Milton. *Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. São Paulo, Record, 2000.
- 3 Furtado, Celso. *A fantasia desfeita*, Paz e Terra, São Paulo, 1989.
- 4 Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- 5 *Jornal da Constituinte*, Brasília, 1987. 30/08.
- 6 Bassul, José Roberto. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*.
- 7 Maricato, Ermínia. "Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta". In Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- 8 Rolnik, Raquel. *Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*.

O projeto nacional

exige a edificação do Sistema Nacional de Educação

A reforma da Educação – dentre as várias reformas de que o Brasil precisa – há de considerar as características de um sistema nacional de educação e as exigências de sua edificação



NEREIDE SAVIANI

A Educação como questão nacional

Nas teorias educacionais, nos discursos políticos e no senso comum, é usual o entendimento da educação como questão social, situada a escola como instituição necessária para possibilitar o acesso sistematizado à cultura em suas múltiplas manifestações, constituindo-se, assim, como direito de todos. Também se tem visto sua defesa como questão democrática, relacionada à formação para o exercício consciente da cidadania, para a participação social. Torna-se necessário, no entanto, avançar no sentido de concebê-la como questão nacional, o que supõe reconhecer seu caráter estratégico, como fator de desenvolvimento nacional – nos planos econômico, político, social, cultural – espaço privilegiado de formação de cidadãos e cidadãs comprometidos com esse desenvolvimento.

A educação escolar tem o potencial de propiciar o

acesso ao saber elaborado, a apropriação dos múltiplos elementos da cultura, a formação multifacética da personalidade e a própria produção do conhecimento, nos vários campos. Nas sociedades modernas, a escola é a forma principal e predominante de educação. As massas populares têm nela o espaço privilegiado (não raro, o único) de acesso ao conhecimento sistematizado. Daí a necessária defesa da escola como direito de todos e dever do Estado e de sua conseqüente caracterização como pública, gratuita, universal e laica – em todos os níveis.

Apesar de freqüente em discursos progressistas, tal defesa – um legado do século XIX – não tem logrado, no nosso país, o alcance prático quanto à extensão, com qualidade social, a toda a população.

A consolidação do espaço urbano-industrial, com o avanço do modo de produção capitalista, trouxe consigo a necessidade de formação das massas trabalhadoras no tocante à inculcação dos valores da

ordem burguesa, à difusão dos conhecimentos básicos para a participação na vida da cidade, à formação da mão-de-obra industrial. Tais objetivos, colocados pela burguesia, imbuíam-se, inicialmente, da preocupação com a normatização do ensino (organização em níveis, estabelecimento de regras para passagem de um a outro), sob o controle do Estado. Surge, com o tempo, a idéia de escola única (articulação de ramos e modalidades de ensino), organizada num sistema nacional de educação. Com a consolidação do capitalismo, a burguesia, já conservadora, recompõe seu discurso, na defesa da escola única, mas diferenciada, num sistema dual, isto é: composto de uma base comum, para todos, bifurcando-se em caminhos diversificados, de acordo com as potencialidades dos educandos para, de um lado, prosseguir rumo à formação de nível superior (no âmbito das ciências, das humanidades, das artes, da literatura) e, de outro, para voltar-se para a capacitação técnica, as atividades industriais, agrícolas, comerciais que exigiriam, quando muito, estudos de nível médio¹. Uma, para formar o dirigente, outra, nos limites da formação de mão-de-obra e para o conhecimento das regras de escolha dos dirigentes. Porém, a proposta de universalização da educação transformou-se em bandeira de forças políticas ligadas aos interesses populares: a reivindicação da escola única, de uma mesma escola para todos². É Marx quem vai precisar melhor essa exigência, em sua *Crítica ao Programa de Gotha*, ao condenar a idéia, contida no programa do Partido Operário Alemão, em 1875, de “educação popular a cargo do Estado”, enfatizando:

“Uma coisa é determinar, por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as condições de capacitação do pessoal docente, as matérias de ensino etc, e velar pelo cumprimento dessas prescrições legais mediante inspetores do Estado, como se faz nos Estados Unidos, e outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disso, o que deve ser feito é subtrair a escola de toda influência por parte do governo e da Igreja” (Marx, s/d, p. 223).

Com isso, Marx propugna a necessidade de definição das responsabilidades do Estado em relação à educação – na construção, manutenção e desenvolvimento das escolas – as quais, no entanto, devem se exercer sob o controle e a fiscalização dos trabalhadores, organizados. Suas considerações orientam o movimento operário no sentido de – ainda que admitindo ser impossível (e ingênua) a proposição de uma mesma escola para capitalistas e trabalhadores – lutar pela escola para todos, pública e gratuita, edificada a partir de diretrizes comuns, com professores

capacitados a propiciar a apropriação da cultura em suas múltiplas manifestações e com possibilidade de acesso, pelos trabalhadores, aos seus diversos níveis, ramos e modalidades. E, em perspectiva, numa sociedade de tipo superior, a construir a escola única do trabalho, defendida por Lênin, tendo suas bases explicitadas por Krupskaja, Pistrak e outros educadores socialistas. Também se contrapondo à escola de classes, temos a visão de escola unitária, tal como definida por Gramsci, num “referencial de construção de uma nova hegemonia de classe, [que] é fundamental dentro da perspectiva de um projeto de construção de uma sociedade socialista” (Machado, 2003, p. 6), e cujas bases devem ser forjadas no curso da luta pela superação do capitalismo:

“Queremos a escola unitária que supere a divisão reproduzida por essa escola dividida. Para tanto é importante considerar as diferenças culturais, étnicas, de gênero; elas existem objetivamente, mas não podem se estabelecer para reproduzir as desigualdades sociais. Quando isso ocorre, a classe dominante está tirando proveito das diferenças para exercer a dominação. A crise atual da escola passa por essa agonia, pelo acirramento dessa divisão, e, ao trabalharmos com o conceito de escola unitária, na verdade estamos trabalhando com o cerne da crise atual da escola e da crise da sociedade capitalista, porque estamos mexendo no núcleo fundamental da contradição, que é o aprofundamento da divisão social do trabalho em todos os níveis, divisão que se dá a partir da radicalização da apropriação privada dos produtos da ciência, da tecnologia, e da própria separação entre a escola e o mundo do trabalho, entre a produção e a ciência” (Ibidem, p. 5).

A reflexão sobre a educação como questão nacional exige especial atenção à universidade, entendida em seu caráter múltiplo, diverso, amplo, abrangente de abordagem nos campos da ciência, da tecnologia, da filosofia, das letras, das artes, dos desportos... enfim, dos diversos elementos da cultura.

Como já disse em outro momento (Saviani, N., 2006):

“Sem contar com universidades de alto nível, as possibilidades de desenvolvimento científico e tecnológico do país ficam ameaçadas. Somente na medida em que mantém um ensino superior de alto padrão de qualidade e busca expandi-lo amplamente, é que o país tem condições de formar quadros e selecionar os cientistas de ponta, que vão, de alguma forma, liderar seu desenvolvimento e colocá-lo em boas relações com os demais países. Nesse sentido, é forçoso admitir que a universidade é uma questão do Estado: há de ser, predominantemente, pública e gratuita” (p. 123).

A democratização da educação exige, portanto, além da universalização do ensino básico, a ampliação de vagas em universidades públicas, devidamente equipadas para incrementar, de forma indissociável, o ensino, a pesquisa e a extensão.

A existência de universidades particulares pode ser sinal de democracia se – e somente se – é dada à população a possibilidade de escolha, em condições de reais oportunidades de acesso a instituições públicas de boa qualidade. Nesse contexto, tendem a optar pelo ensino pago aqueles cidadãos e aquelas cidadãs que, dispondo de recursos, dão preferência a um determinado tipo de formação, sob uma dada orientação ideológica ou religiosa, por exemplo. Entretanto, quando – como no caso do Brasil – a expansão do ensino superior se dá quase exclusivamente através de instituições privadas, tem-se um sintoma de falta de democracia. Com o agravante de que – nos raros casos de instituições particulares que procuram dar a este nível um caráter de universidade – o incremento em pesquisa se dá na quase total dependência do repasse de verbas públicas. (Ibidem, pp. 123-124).

O Sistema Nacional de Educação

A idéia de sistema tem sentido unitário, que supõe um todo orgânico, com articulação e coerência entre as várias instâncias e modalidades, em diferentes níveis. Com efeito, não se trata de algo uniforme, monolítico, nem de diversidade desarticulada, mas de unidade do diverso. Em educação, isto implica estabelecimento de relações claras e sólidas entre os diferentes graus, níveis, modalidades de ensino e nas diversas instâncias gestórias³.

A existência de um sistema nacional de educação se concretiza na organização em diversas instâncias e ramos de ensino: em regime de co-responsabilidade; com mecanismos democráticos de decisão e participação; combinando-se concepção e ação, centralização e descentralização.

Trata-se, pois de uma perspectiva unitária, em que as esferas municipal, estadual e federal se constituem em instâncias, inter-relacionadas, do sistema nacional. Ainda que mantendo redes próprias, com diretrizes peculiares e relativa autonomia, seguem, necessariamente, diretrizes gerais, comuns. Numa concepção de escola democrática, as diretrizes se remetem aos princípios básicos que definem as responsabilidades do Estado (poder público), sob o controle da população organizada. Nessa perspectiva, as três instâncias devem comportar mecanismos específicos para atendimento às seguintes diretrizes gerais: garantia de oportu-

nidades de acesso e permanência na escola; desenvolvimento de educação de boa qualidade (isto é, de qualidade social); participação democrática na gestão das escolas / instituições e nos órgãos de decisão.

O atendimento a tais diretrizes implica, necessariamente, medidas que garantam: o aprimoramento dos canais de comunicação e livre circulação de informações; a valorização dos profissionais da educação (formação, plano de carreira, condições de trabalho e salário); a integração dos órgãos de administração, das modalidades e níveis de ensino, das disciplinas e atividades; a relação entre a escola, o trabalho e as práticas sociais.

A unidade na diversidade se expressa, por exemplo, na relação entre os princípios e diretrizes comuns e as especificidades de cada serviço, escola, localidade, contexto, situação; no ordenamento graduado e inter-relacionado do ensino, em graus, níveis, ciclos, articulados horizontal e verticalmente, prevendo-se mecanismos democráticos de passagem de um a outro; na superação da fragmentação entre as características, conteúdos e métodos próprios de cada área do conhecimento e dos vários domínios da cultura, bem como na atenção às características regionais, às necessidades especiais e às diferenças de raça/etnia, gênero, opção sexual.

Na esteira da proposta de universalização da educação, a edificação de sistemas nacionais de ensino é, também, um legado do século XIX, tendo sua expressão máxima em países industrializados como Inglaterra, França e Estados Unidos.

O Brasil, que somente no século XX dará impulso à industrialização, tendo sido o último país do mundo a abolir a escravidão, não se dedicou sequer à organização de redes de escolas públicas, quanto mais à edificação de um sistema de educação. Não por acaso, isto se colocará no plano da legislação somente após a Revolução de 1930, “quando foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública cujo titular, Francisco Campos, fez aprovar, em 1931, uma Reforma Educacional através da qual se procurava organizar a educação nacional com caráter de sistema” (Saviani, D., 1999).

Pouco depois, em 1932, a idéia de sistema aparece no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (AZEVEDO et alii), em expressões como sistema de organização escolar; sistema escolar do Estado; sistema de educação; sistema de instituições educacionais, com as características de articulação, organicidade, continuidade (“unidade de plano”, “espírito de continuidade”):

No plano de reconstrução educacional, de que se esboçam aqui apenas as suas grandes linhas gerais,

procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamar sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter o seu “fim particular”, próprio, dentro da “unidade do fim geral da educação” e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas. De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste manifesto, “para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social” (Ibidem, p. 12).

A grande repercussão do “Manifesto” se faz presente, inclusive, na Constituição de 1934, que contempla a idéia de sistema (e de plano) nacional de educação. Aborrida no Estado Novo, ela volta a se fazer presente na primeira LDB (Lei de Diretrizes e Bases) da Educação Nacional, cuja elaboração tem início em 1946, mas que só vem a ser promulgada em 1961. Com o golpe militar, de 1964, a LDB é fragmentada em duas reformas (a do ensino superior, de 1968, e a do ensino de 1º e 2º graus, de 1971); mais uma vez, abdica-se da visão de sistema. Fruto da mobilização em torno da Constituinte, na transição democrática, a gestação da nova LDB, determinada pela Constituição de 1988, se dará em meio a debates e conflitos que têm em seu centro diferentes concepções de escola, nas quais nem sempre se contempla a noção de sistema. Ou, quando sim, aparece, não raro, em conotações equivocadas, baseadas em critérios de classificação (Cf. Saviani, D., 1999) como: entidade administrativa (federal, estadual, municipal, particular etc.); padrão (oficial, oficializado ou livre); grau de ensino (primário, médio, superior); natureza do ensino (comum ou especial); tipo de preparação (geral, semi-especializado, ou especializado); ramos de ensino (comercial, industrial, agrícola etc.). Daí decorrendo o uso, impróprio,

A educação escolar tem o potencial de propiciar o acesso ao saber elaborado, a apropriação dos múltiplos elementos da cultura, a formação multifacética da personalidade e a própria produção do conhecimento, nos vários campos

de expressões como: “sistema geral de educação”, “sistema federal de ensino”, “sistema oficial”, “sistema público”, “sistema escolar”, “sistema de ensino superior” e outras (Cf. Ibidem). Mesmo assim, no projeto original conseguiu-se garantir a idéia de sistema nacional de educação, contemplando as características de unidade, continuidade, articulação, organicidade. Como se sabe, tal proposta foi se perdendo a cada substitutivo⁴ até desfigurar-se totalmente no texto final (Lei Nº 9394, de dezembro de 1996) que se limita a dispor sobre a “organização da educação nacional” e sobre os “sistemas de ensino”, referindo-se à União, aos estados e aos municípios, perdendo de vista a unidade (título IV, artigos 8º a 20).

A Conferência Nacional de Educação Básica – convocada pelo Ministério da Educação em abril de 2007, para realizar-se até abril de 2008, passando por etapas estaduais e contando com a participação de entidades dos movimentos estudantil, de profissionais da Educação e da sociedade civil – (conforme consta no portal: <http://portal.mec.gov.br>) tem o mérito de recolocar o debate sobre o Sistema Nacional de

Educação, apresentado como seu eixo central. No entanto, ao fixar-se na educação básica, deixa de considerar a educação superior que, por sua vez, foi objeto de debates convocados pelo MEC, em 2004-2005, resultando em apresentação de projeto de reforma, em 2006, ainda não votado pelo Congresso Nacional. Esse modo de tratar, separadamente, os dois níveis educacionais não condiz com a proclamada intenção de construção do sistema nacional. Participar dos debates propostos pela Conferência passa por fazer a crítica a esse processo e buscar intervir no sentido de recuperar a visão de unidade, articulação e organicidade, inerente à noção de sistema, o que implica pensar uma Reforma da Educação, em que a educação básica e a superior sejam debatidas em conjunto, de modo integrado, envolvendo entidades ligadas aos dois níveis e amplos setores de toda a sociedade, num movimento de reflexão, elaboração e debate.

NEREIDE SAVIANI é doutora em História e Filosofia da Educação pela PUC-SP e docente-pesquisadora do Mestrado em Educação da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA – CONEB	
Convocada pelo MEC – Ministério da Educação – através da Portaria Normativa n. 11, de 24 de abril de 2007.	
Etapa nacional: de 14 a 17 de abril de 2008, em Brasília / DF.	
Precedida por Conferências Estaduais e Distrital: até 15 de dezembro de 2007.	
Papel da Conferência: sinalizar e problematizar a lógica e o alcance das políticas, dos programas e das ações educacionais em desenvolvimento.	
Finalidade: mobilização nacional pela qualificação e valorização da Educação Básica.	
Tema central: Construção do Sistema Nacional de Educação.	
Eixos Temáticos: I - Desafios da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II - Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III - Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV - Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V - Formação e Valorização Profissional.	
Documentos da CONEB : <i>(disponíveis no portal do MEC)</i>	1. Carta de Brasília pela Educação; 2. Moção de exortação; 3. Documento de Referência; 4. Portaria Normativa n. 11; 5. Lista dos Membros da Comissão Organizadora; 6. Texto inicial que contém o Tema Central e os Eixos Temáticos; 7. Normas regulamentares da Comissão Organizadora; 8. Regimento Interno da Conferência; 9. Datas da Conferência; 10. Atas da Comissão Organizadora.

Fonte: <http://portal.mec.gov.br>

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Fernando de et alii. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. 1932. Disponível em: <http://www.escolanova.net/pages/manifesto.htm> (Consulta: 26/07/06).
- BAUDELOT, Christian & ESTABLET, Roger. *La Escuela Capitalista*. México: Siglo Veintiuno, 1986.
- MACHADO, Lucília. *Politecnia, Escola Unitária e Trabalho*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.
- _____. *Concepção de escola, de escola unitária e de politecnia*. Transcrição de exposição em mesa-redonda, em seminário da Corrente Sindical Classista. São Paulo, 2003 (digit).
- MARX, Karl. *Crítica ao Programa de Gotha*. In: Obras Escolhidas de Marx & Engels. São Paulo: Alfa-Ômega, s/ d, vol. 2, pp. 203-234.
- PEIXOTO, Madalena Guasco. *Reforma da Educação Superior*. In: GILBERTO, Irene J. Lemos (org.). *Universidade em tempos de desafio*. Santos: Leopoldianum, 2006a, pp. 29-38.
- _____. PL 7200 – Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior: a educação superior e seu papel na formação humana geral e profissional. *Revista Leopoldianum*, Ano 32, n. 86, janeiro-abril, 2006b, pp. 85-90.
- SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de ensino e planos de educação*. *Educação & Sociedade*, Ano XX, n. 69, dezembro de 1999, pp. 119-136.
- _____. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 9ª ed., Campinas, Autores Associados, 2005.
- _____. *Política e Educação no Brasil*. Campinas, Autores Associados, 6ª ed., 2006a.
- _____. *A nova Lei da Educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, Autores Associados, 10ª ed., 2006b.
- _____. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas, Autores Associados, 2007.
- SAVIANI, Nereide. *Universidade e flexibilidade curricular: desafios contemporâneos da produção e do ensino da ciência*. In: GILBERTO, Irene J. Lemos (org.). *Universidade em tempos de desafio*. Santos: Leopoldianum, 2006, pp. 121-132.

Notas

- (1) Sobre este caráter dual da educação sob o capitalismo ver, entre outros: Christian Baudelot & Roger Establet (1986) que, ao analisarem a escola capitalista na França, denunciam o sistema PP X SS (primário-profissional versus secundário-superior).
- (2) Lucília Machado, no livro *Politecnia, Escola Unitária e Trabalho* (Machado, 1989) apresenta excelente sistematização de propostas de unificação escolar, explicitando as diferenças entre a posição da burguesia, (na origem e nas suas recomposições) e as do movimento operário (de cunho marxista, anarquista e reformista), discutindo a perspectiva de construção da escola unitária, que tem no trabalho o princípio educativo.
- (3) Sobre a noção de sistema, o uso do termo em Educação e a concepção de sistema nacional de educação ver: Saviani, D., 1999, 2005, 2006a.
- (4) Sobre a trajetória da elaboração da LDB (1988-1996) e sobre o Plano Nacional de Educação ver: Saviani, D., 2006a, 2007.

Reformar a Universidade para mudar o Brasil



Universidade Federal do Paraná (UFPR), fundada em dezembro de 1912

Ao longo dos últimos anos um debate se impôs com força na agenda nacional: a reforma da Universidade brasileira. Pautado já na campanha presidencial de 2002, que resultaria na primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva,

esse tema voltou a ser destacado no programa 2007-2010 da coligação A força do povo – ampla coalizão política que reelegeu Lula para a Presidência da República em 2006

P

FLÁVIA CALE E FÁBIO PALÁCIO

or demarcar de forma explícita com as teses neoliberais – propugnando a construção de um novo modelo de desenvolvimento em nosso país –, o programa de governo 2007-2010 representa uma importante conquista e um instrumento de luta nas mãos das forças progressistas, interessadas no avanço das mudanças e no enterro definitivo da agenda neoliberal em nosso país. Esse importante documento norteador das ações do segundo mandato apresenta, dentre seus eixos principais, a construção de uma “educação massiva e de qualidade”, concebida como “objetivo estratégico” e como elemento fundamental da construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Público versus privado

Um traço permeia a história da educação brasileira desde seus primórdios: o antagonismo entre público e privado, ou, dito de outro modo, entre o esforço

de construção de uma educação de caráter público, a serviço dos interesses maiores do país, e as tentativas de apropriação do sistema educacional por interesses particularistas. Com efeito, são comuns na história de nosso país políticas e práticas reveladoras do interesse – manifestado por certas classes e/ou segmentos sociais – de apropriação privada do bem público, o que na maioria das vezes ocorre às expensas e sob a cobertura de políticas ditas de “Estado”. Nessa tendência podemos detectar a causa última das seguidas derrotas das tentativas de edificação de um projeto nacional na área de educação.

É em torno da contradição entre público e privado que tem girado a disputa pelo estabelecimento de marcos regulatórios da educação nacional. Desde a criação das primeiras universidades que o setor privado – nos primórdios restrito aos empreendimentos educacionais de cunho religioso, em sua maioria católicos – tenta garantir maior liberdade e isenção face às restrições e limites impostos pelo poder público.

Exemplo disso são as discussões em torno de mudanças na LDB durante a década de 1950. Nesse período registra-se a contraposição de dois setores bem definidos. De um lado, os signatários da pedagogia da “escola nova”, Anísio Teixeira à frente, que faziam a defesa de uma educação pública, gratuita e para todos como fator estratégico para a reconstrução social. De outro, o setor privado, liderado pelo político udenista Carlos Lacerda, que defendia a expansão do ensino privado e sua autonomia perante o poder público.

A prevalência dos interesses privados nesse enfrentamento abriu caminho para a imposição de sucessivos marcos regulatórios contrários à idéia de um sistema educacional íntegro e articulado, a serviço dos interesses maiores do país. Foi assim durante o governo Jango, quando uma nova LDB foi aprovada a partir do projeto substitutivo de Carlos Lacerda, articulando os interesses do capital privado na concessão pública para a exploração da educação. Foi assim, igualmente, durante o período da ditadura militar em nosso país, quando da celebração e implementação dos famigerados acordos MEC/USAID, impostos a partir do sufocamento de todos aqueles que se opunham às suas medidas tecnocráticas e liberalizantes. Vencida essa batalha, os interesses privados iriam impor seu controle sobre a educação por mais de três décadas.

Anos 1990: o apogeu dos interesses privados

Os anos 1990 significaram para a educação brasileira o agravamento desse quadro de predomínio

dos interesses privados. Nunca antes a visão privatista se beneficiou tanto; nunca antes conseguiu prevalecer tão explicitamente sobre o interesse público no Brasil. A noção de educação como concessão pública e atividade de sentido estratégico para o país acabou relegada a segundo plano, com graves conseqüências para o futuro de nosso sistema de educação superior.

Nesse período a lógica neoliberal de desmantelamento do Estado e de seus aparatos mergulhou a Universidade Pública em uma grave crise de financiamento. Sob o argumento de que era necessário “priorizar os investimentos no ensino básico” (que hoje vive uma situação de calamidade), o governo FHC foi conseqüente com sua política de desvalorização do ensino superior público e gratuito. Exercitou durante quase uma década a estratégia de estrangular financeiramente a universidade para levá-la à dependência do mercado – acarretando perda de autonomia e riscos para o exercício de sua missão principal.

Os recursos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na era FHC foram reduzidos em 15%. De 1994 a 2001 caiu de 0,87 para 0,40% a participação do PIB no financiamento das universidades. Anos se passaram sem a promoção de uma política de expansão e interiorização massiva do ensino público e sem investimentos adequados em desenvolvimento tecnológico e manutenção de instalações. Recursos para investimentos em bibliotecas, laboratórios e equipamentos foram de R\$ 310 milhões em 95 para R\$ 91 milhões em 2000. A corrosão salarial e a inexistência de planos de carreira adequados levaram à precarização do trabalho docente e à conseqüente perda de recursos humanos altamente qualificados – justamente no momento em que a sociedade pressionava a Universidade Pública por níveis crescentes de excelência.

Já o setor privado jamais vivenciou época melhor. No final dos anos 1990 as vagas em instituições particulares alcançaram mais de 70% da oferta total. A ação dos assim chamados “tubarões” (donos de instituições particulares) adquiriu maior liberdade, com a redução drástica dos instrumentos de controle público sobre a educação privada. No esteio desse processo liberalizante, abriu-se uma avenida para a circulação do capital internacional em nossas instituições privadas de ensino, acarretando graves riscos à soberania de nosso país sobre seu sistema educacional.

Desafios da educação na “era” Lula

Foi para reverter esse quadro que forças políticas e sociais renovadoras se aglutinaram em torno da candidatura Lula em 2002 e 2006. Embora vi-

torioso, o programa de mudanças referendado nas urnas em ambas as oportunidades encontra-se cotidianamente submetido às pressões e proposições de diferentes atores sociais, cuja capacidade de intervenção pode aprofundar a idéia de um projeto nacional na área de educação ou, ao contrário disso, desviar o governo de sua trajetória natural e de seus objetivos iniciais.

A resultante desse processo de pressões e contra-pressões tem sido até aqui positiva, e pode ser resumida na idéia de resistência. Em primeiro lugar por estancar a “sangria” provocada pelas políticas neoliberais, e além disso – o que é mais visível no segundo mandato –, por implementar algumas medidas que têm proporcionado ao ensino superior uma gradativa recuperação. Vista a situação de conjunto podemos afirmar que, apesar de ainda estarmos muito distantes do projeto de ensino superior de nossos sonhos, a universidade brasileira já não mais se encontra “na UTI”.

No primeiro mandato, passos importantes – lentos, mas firmes – foram dados no sentido do cumprimento do programa eleito. Ali teve início um processo de expansão e democratização do ensino superior a partir da criação e interiorização das universidades federais, da contratação de novos professores e da implantação do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Outra medida importante foi a criação do Sistema Nacional de Avaliação Institucional (SINAES), que se propõe a avaliar as instituições de ensino a partir do tripé avaliação das instituições / condições de oferta dos cursos / desempenho dos estudantes. A constituição desse sistema representa um inominável avanço, dado a articulação que proporciona na avaliação de distintas dimensões do processo educacional, visando a detectar e agir sobre as causas e não apenas a constatar os efeitos dos problemas do processo ensino-aprendizagem. Ao consolidar um novo paradigma avaliativo, mais democrático, multilateral, moderno e eficiente, o SINAES – que ainda precisa ser implementado na íntegra – pode vir a ser um instrumento imprescindível para o controle social sobre a qualidade do ensino superior.

No final dos anos 1990 as vagas em instituições particulares alcançaram mais de 70% da oferta total. A ação dos assim chamados “tubarões” (donos de instituições particulares) adquiriu maior liberdade, com a redução drástica dos instrumentos de controle público sobre a educação privada

Mas é possível que o maior mérito do primeiro governo Lula nessa área tenha sido mesmo o de ter deflagrado um amplo debate sobre a Reforma Universitária, com ampla participação da sociedade e das entidades do setor acadêmico. Como fruto desse debate surgiu o Projeto de Lei n. 7200/06, que ficou conhecido como o “PL da Reforma Universitária”.

Elaborado com a perspectiva de fortalecimento da educação como compromisso do Estado, o Projeto define o ensino superior como “bem público”. Traz consigo avanços importantes, com destaque para a consolidação de instrumentos de financiamento capazes de proporcionar às universidades um horizonte mais estável, transparente e previsível – sem as intermitências no financiamento que caracterizaram os anos 1990. Avança ainda em pontos como a autonomia (concedida apenas para as universidades, e não para centros universitários e faculdades isoladas) e a regulamentação do ensino privado. Institucionaliza os Planos Nacionais de Pós-Graduação (abandonados desde o governo Collor) e limita a 30% a participação estrangeira no capital votante das instituições. Por fim, dentre outros tantos avanços, o PL abarca elementos de uma política de emprego para jovens mestres e doutores – em particular a exigência de percentuais definidos de mestres e doutores na composição do corpo docente de universidades, centros universitários e faculdades.

Possível apenas em função do amplo e democrático debate travado em torno da sua construção, o PL 7200/06 enfrenta hoje no Congresso Nacional forte resistência do setor privado, que tem operado para paralisar sua tramitação. A tática utilizada foi a da apresentação de centenas de emendas, quase todas de sentido contrário ao do espírito do projeto.

Essa realidade atesta como nunca que a disputa em torno das políticas educacionais é permeada por interesses sociais e históricos. Antigas contradições voltam a se manifestar no presente sob outras formas, mas com um mesmo e nítido conteúdo: o da disputa entre os que concebem a educação como bem público, a serviço do desenvolvimento na nação, e os que

operam a favor de interesses privados, muitas vezes inconfessáveis, e portanto pela mais completa desregulamentação e liberalização do ensino superior.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

O cenário do segundo mandato do governo Lula é marcado pela tentativa de impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social, buscando a superação das seqüelas neoliberais em nosso país. O segundo mandato chega mesmo – até como decorrência do debate programático travado sobretudo no 2º turno das eleições de 2006 – a assumir a prioridade e a marca do desenvolvimento, que encontram expressão maior no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

É nesse mesmo contexto que o Ministério da Educação (MEC) lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), composto de uma série de medidas relativas tanto à educação básica quanto à superior. Fruto da tentativa de dar resposta a um dos principais compromissos assumidos nas eleições de 2006, o PDE surge em um momento mais favorável à luta pela Nova Universidade. Não apenas pelo ambiente de maior abertura e diálogo democrático, mas também porque amplos setores da população brasileira – trabalhadores, gestores públicos, empresariado – começam a acordar para os estragos trazidos à educação pela era neoliberal. Fica cada vez mais claro para todos que sem educação de qualidade os indivíduos ficam excluídos e as empresas perdem em produtividade e competitividade. Não à toa, a educação tornou-se um tema permanente e destacado na agenda política nacional.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação o governo busca aliar ações de ampliação e democratização do acesso a outras, relacionadas à reestruturação das instituições de educação superior. Entre as principais medidas do PDE destinada às IFES encontra-se o Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (REUNI), que vem causando reações e muito debate no seio da comunidade acadêmica.

Através do REUNI o governo pretende recuperar do ponto de vista material e de recursos humanos as instituições federais. O núcleo do Programa reside em uma ousada política de expansão de vagas na graduação, com foco na criação de cursos noturnos. Acompanhado disso, o Programa fortalece a política de combate à evasão, com a implementação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Para além disso, estimula as universidades a reformularem suas estruturas acadêmicas nos marcos da

autonomia universitária, de forma a ampliar a formação propedêutica do aluno – evitando a especialização precoce – e a promover maior integração entre currículos e entre cursos, abrindo novos horizontes ao exercício da interdisciplinaridade.

O REUNI tem grande importância para o debate sobre a Reforma Universitária. Em primeiro lugar porque democratiza o acesso ao saber superior, antes privilégio de poucos, o que pode resultar em mudanças significativas na composição social das universidades, tornando-as ainda mais capazes de dialogar com os principais problemas enfrentados pelo povo. Em segundo lugar, porque o REUNI estimula a transformação das estruturas acadêmicas de acordo com a vocação definida por cada instituição federal.

Com o REUNI, o governo Lula materializa uma nova tática visando à realização de seus objetivos reformistas no segmento da educação superior. Com as discussões em torno do PL 7200/06 paralisadas no Congresso Nacional, o governo redireciona seus esforços tentando implementar reformas por dentro, isto é, a partir do interior das próprias instituições de ensino. Esse é talvez o grande mérito do Programa. Já o grande educador Anísio Teixeira, ao referir-se às estratégias necessárias à realização da reforma universitária, afirmava que a melhor delas era o reforço da autonomia das instituições, permitindo que estas se tornassem protagonistas de sua própria reestruturação.

Com efeito, somente no contexto da verdadeira autonomia universitária será possível conceber e realizar diretrizes, critérios e modelos acadêmicos flexíveis para uma universidade profundamente renovada. Sem o prejuízo de um projeto nacional e da adoção de princípios comuns, um processo realmente profundo e conseqüente de reforma não pode desprezar as peculiaridades de cada instituição e das realidades onde se acham inseridas. É preciso, de fato, apostar na possibilidade de a própria universidade gerar modelos de transformação capazes de torná-la reconhecida e legitimada do ponto de vista acadêmico e social.

O caminho para a Nova Universidade

O PL 7200 e o PDE representam dois importantes instrumentos da luta por uma nova política de Estado para o setor educacional. Ambas as iniciativas precisam ser compreendidas como importantes conquistas relativamente ao patamar atual da luta política em nosso país. Como conseqüência disso, devem ser tomadas como bandeiras prioritárias. Resgatar o PL da Reforma e fazê-lo tramitar no Con-

gresso Nacional, garantindo a sub-vinculação orçamentária dos recursos para a educação superior (três quartos dos 18% do orçamento da União constitucionalmente vinculados às IFES) deve ser o primeiro passo. É sabido que o financiamento ainda é um ponto de estrangulamento das IFES e ele é crucial num momento de ampliação de vagas e de medidas para combater a evasão.

Para fazer avançar o PL, é necessária a construção de uma ampla frente de parlamentares que consiga fazer o enfrentamento com a bancada dos tubarões garantindo a regulamentação do funcionamento das instituições privadas. Movimento como esse certamente gozaria de amplo apoio popular. O artigo 3º do PL 7200/2006, que trata a educação como um bem público, pode ser a bandeira capaz de unificar amplos setores do movimento social na necessária pressão sobre os parlamentares no Congresso Nacional.

Além disso, também devemos seguir na luta pela implementação imediata de algumas das medidas de interesse dos estudantes contidas no PL 7200. Muitas dessas medidas podem ser implementadas por decreto presidencial ou através de portarias ministeriais, prescindindo portanto da tramitação de Projeto de Lei no Congresso Nacional. É o que foi feito através do assim chamado “decreto-ponte”, que antecipou algumas medidas previstas no PL 7200 relativas à regulamentação das instituições privadas. É também o que poderia ocorrer com a questão da autonomia, cuja regulamentação o governo havia prometido fazer através de decreto. Mas talvez o mais urgente dos dispositivos do PL 7200 seja mesmo o contido no # 4º do artigo 7º do PL 7200 (limite de 30% para a participação do capital estrangeiro nas IES). Dado o avanço do processo de desnacionalização da educação brasileira, era importante que essa medida fosse implementada logo, se possível através de decreto governamental.

Quanto ao PDE e, em especial, ao REUNI, é preciso ser mais ousado nas proposições no interior das universidades. É de fundamental importância fortalecer a política de ampliação de vagas através da criação de novos cursos – inclusive os voltados à formação de professores, dada a grande carência de professores para o ensino básico (em particular nas áreas de

matemática e ciências). Entretanto, alguns mecanismos do Programa precisam ser repensados. O REUNI ainda carece de um marco legal, que garanta seu caráter de política de Estado para além de um mero programa governamental. Além disso, é notório que, para alcançar os tão ambiciosos objetivos expressos no Programa, será preciso aprofundar o debate quanto ao financiamento. A atual política econômica que mantém os cortes na área pública pode inverter o sinal do projeto, conferindo-lhe um sentido privatista ao inviabilizar a expansão acelerada de vagas nas instituições públicas com garantia de qualidade.

Estamos diante de um processo de reforma na educação em que o movimento social precisa ser mais protagonista. Construir um amplo movimento em defesa da escola pública e da qualidade do ensino pode ser um caminho importante para a formulação de novas respostas para o atual momento da educação,

que imprima um ritmo mais assertivo com a constituição da necessária unidade de ação dos movimentos sociais por mudanças estruturais no setor educacional.

Por uma reforma profunda da Universidade

Apesar de representarem importantes instrumentos de luta pela Reforma Universitária, o PDE e o PL 7200 estão longe de esgotar a batalha de sentido histórico

por uma Universidade profundamente renovada e plenamente apta a contribuir para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. Na verdade, só com a efetiva democratização da sociedade será possível um sistema educacional realmente democrático e inclusivo. Por isso a reforma da educação, para cumprir seu papel estratégico de construção de um país mais justo e soberano, não pode ser pensada isoladamente. Outras reformas precisam ser impulsionadas por aqueles que defendem um novo projeto de país.

A grande virtude de iniciativas como o PDE e o PL 7200 é a de colocar o debate educacional no centro da agenda política do país. Com o Plano de Desenvolvimento da Educação, o governo tenta vender a idéia de um plano para educação vinculado a um outro para promover o desenvolvimento, o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento). Mas a estrutura de ambos não permite que sejam considerados

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação o governo busca aliar ações de ampliação e democratização do acesso a outras, relacionadas à reestruturação das instituições de educação superior

verdadeiros projetos de Estado, pois não tratam de questões estruturais, mas apenas de ações conjunturais e focalizadas. Falta-lhes caráter sistêmico, com objetivos, metas e eixos como as que temos no Plano Nacional de Educação (PNE). É preciso interligar as diversas áreas de Estado, visando atingir resultados não apenas quantitativos, mas também qualitativos.

A universidade brasileira precisa conhecer uma profunda reforma das estruturas acadêmicas. Sem prejuízo da formação técnica e habilitadora, a universidade deve assumir forte compromisso com a cultura humanística, abordando o ensino de forma generalista e interdisciplinar. Para isso muito contribuiria a implantação de ciclos básicos na graduação. Além de nivelar o conhecimento entre os estudantes que tiveram menos condições de acesso a uma formação qualificada, os ciclos básicos podem garantir um conhecimento menos fragmentado. Uma formação mais voltada ao saber livre e desinteressado só será possível com a ruptura da lógica dominante de um ensino tecnicista, agrilhado pelos ditames do mercado e das corporações profissionais.

Para alcançar plenamente seus objetivos, a implementação de ciclos básicos deve ser acompanhada do fim do sistema departamental de organização. Os departamentos reforçam a política de “feudos acadêmicos” e representam enormes entraves ao efetivo exercício da interdisciplinaridade do conhecimento,



Estudantes no ato pelas reformas democráticas, realizado em Brasília, de 20 de fevereiro de 2008, defendem a universidade pública

bem como à possibilidade de criação de novos campos do saber a partir do maior diálogo entre as diversas áreas científicas.

É possível construir uma universidade efetivamente criativa, livre da educação de caráter escolástico, que construa novas formas de aprendizado, valorizando atividades extra-sala-de-

aula como a pesquisa, a reflexão coletiva, o debate, a cultura, o esporte, a extensão. Tudo isso vai exigir, contudo, uma profunda revisão não apenas na forma de organização dos cursos, mas também nas metodologias do processo de ensino-aprendizagem.

É possível um modelo radicalmente diferente de formação universitária, que articule de forma inovadora o ensino, a pesquisa e a extensão, capacitando o estudante a “aprender a aprender”. Tais características são fundamentais neste mundo cada vez mais interligado e movido, chamado por muitos de “sociedade do conhecimento”. Rápido em suas transformações e caracterizado por ambientes complexos e dinâmicos, marcados pela competitividade e pelo risco, esse novo ambiente traz novos e grandes desafios, e é para eles que a Universidade brasileira precisa estar voltada.

Flávia Cale é Estudante de História, diretora de universidades públicas da União Nacional dos Estudantes (UNE) e Fábio Palácio é Jornalista e presidente do Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ)

Bibliografia

- As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior.* Brasília: Cadernos do ANDES, agosto de 2007.
- COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. *Lula Presidente – Programa de governo 2007-2010.* São Paulo, 2006. 31 p.
- CUNHA, Luis Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas.* São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- CUNHA, Luis Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista.* São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.* Brasília, 2007.
- Revista Movimento nº 6. São Paulo, janeiro de 2003.
- Revista Movimento nº 9. São Paulo, outubro de 2003.
- Revista Movimento nº 12. São Paulo, junho de 2005.



UMA DAS VANTAGENS DE
INVESTIR NO NORDESTE
É QUE VOCÊ NÃO VEM PRA
CÁ APENAS NAS FÉRIAS.

O NORDESTE DO BRASIL É UMA GRANDE OPORTUNIDADE DE INVESTIMENTO. CONFIRA O QUE O BNB OFERECE PARA QUEM QUER INVESTIR NA REGIÃO:

- Informações completas e estudos atualizados sobre diversas oportunidades de investimentos.
- Orientação na identificação de oportunidades que atendam suas necessidades.
- Articulação com os Governos Federal, Estadual e Municipal para criação de infra-estrutura complementar.
- Assessoria técnica e financeira para projetos.
- Diversas fontes de financiamento.
- Crédito com juros baixos e prazos mais longos.

Investir no Nordeste é ter a certeza de fazer um grande negócio. São mais de 50 milhões de habitantes, diversas atividades produtivas, mão-de-obra abundante e enorme potencial econômico para colocar sua empresa dentro de um mercado que não pára de crescer. Como parceiro do BNB, sua empresa conta com dados atualizados sobre oportunidades de investimentos, articulação com o Governo e assessoria para seus projetos. Além disso, o BNB também oferece opções de financiamento com juros baixos e prazos mais longos através do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Procure uma agência do BNB e traga seus investimentos para passar bons momentos no Nordeste.

**Banco do
Nordeste**



Os desafios da CTB



**Central dos Trabalhadores
e Trabalhadoras do Brasil**

*A Central dos Trabalhadores e
Trabalhadoras do Brasil (CTB)*

nasceu em Belo

Horizonte no dia 12

de dezembro de 2007,

num congresso sindical

que reuniu 1369

delegados, provenientes

de 24 estados, além

do Distrito Federal. Assumindo

o compromisso de praticar um

sindicalismo classista, democrático,

unitário, autônomo e de luta a CTB

tende a se posicionar, em curto ou

médio prazo, entre as centrais mais

representativas do país

JOÃO BATISTA LEMOS E UMBERTO MARTINS

A

construção da CTB é produto de decisões e iniciativas dos sindicalistas da Corrente Sindical Classista (CSC), em sua maioria ligados ao PCdoB; do Sindicalismo Socialista Brasileiro (SSB), associado ao PSB; de lideranças independentes da classe trabalhadora no campo e na cidade, cabendo destacar a forte participação dos dirigentes de federações rurais e marítimos. Antes de se definirem pela criação de uma central classista, a CSC e o SSB atuavam no

interior da Central Única dos Trabalhadores (CUT) que, contraditoriamente, já vinha perdendo bases desde a vitória de Lula em 2002, com o afastamento dos sindicalistas que formaram o Conlutas, ligado ao PSTU, e, na seqüência, da Intersindical, ligada ao P-Sol e ao PCB.

Criada em 1988, a Corrente Sindical Classista (CSC) ingressou na CUT em 1991, no fogo do seu polêmico 4º Congresso. O balanço feito pelos classistas de sua permanência naquela central – durante 16 anos em que sempre se pautaram por opiniões e posições independentes – é francamente positivo. Foi um período de acúmulo de forças em que, num contexto histórico de hegemonia neoliberal e crise do movimento sindical, o sindicalismo classista se fortaleceu e criou novas perspectivas.

Ao longo do tempo, tensões e contradições com concepções teóricas e a conduta prática da força majoritária na direção da CUT – a Articulação Sindical do PT – foram se acumulando e, em interação com uma mudança positiva e promissora do cenário político e sindical no Brasil e em toda a América Latina, conduziram à percepção de que a presença da CSC na CUT já não fazia mais sentido, carecia de perspectiva e tinha se esgotado. Isto justificou a ruptura.

Havia muitas divergências dentro da CUT opondo os sindicalistas da CSC às concepções e práticas majoritárias. Entre elas, ganharam destaque questões relacionadas a perspectivas na luta de classes e na relação entre capital e trabalho; democracia; unidade; organização e unicidade sindical; filiação internacional; formas de financiamento; e outras de menor relevância.

Quando a CSC ingressou na CUT esta ainda podia ser caracterizada como uma central classista e de luta. Não custa lembrar que durante os anos 80 do século passado a CUT foi fundada e se firmou apostando numa política de confronto contra o capital e a ditadura militar, opondo-se neste sentido à prática conciliadora do velho partidão (PCB) e dos antigos pelegos.

Numa década marcada por grandes lutas sindicais e políticas, redemocratização e ascensão dos movimentos sociais, a CUT surgiu e cresceu com uma tática ousada e inegavelmente combativa, contrarian-

do quem imaginava que seria apenas uma aventura breve e sem futuro. Ganhou a confiança de muitas categorias e lideranças, ampliou sua influência e se consolidou como a maior central sindical brasileira.

Todavia, o quadro se alterou na década de 1990 – caracterizada pela hegemonia do neoliberalismo e pela derrota do “socialismo real”. As greves rarearam e o desemprego atingiu níveis inéditos, sobretudo nos governos de FHC, que também intensificou a flexibilização do mercado de trabalho, perseguiu os sindicatos e impôs o retrocesso das relações entre capital e trabalho.

Sob a dominação do neoliberalismo o Brasil mudou para pior, levando-se em conta os interesses da classe trabalhadora e da maioria da nação. A CUT

também sofreu esse impacto. A cúpula dessa central abandonou o discurso e a prática classista para propor um “sindicalismo cidadão”, trocou a tática do confronto pela conciliação, alimentou ilusões em relação a câmaras setoriais, vacilou diante da reforma previdenciária de FHC e aos poucos foi consolidando uma concepção sindical de viés social-democrata, orientada para a colaboração de classes, o que teve

sua correspondência, no plano internacional, na filiação à Confederação Internacional de Organização dos Sindicatos Livres (Ciols).

O hegemonismo ficou mais acentuado ao longo do 9º Concut, refletindo-se na manipulação do congresso estadual da CUT-Bahia, onde foram utilizados métodos condenáveis para derrotar a CSC

Hegemonismo

Outro problema decisivo foi o método antidemocrático de direção que tem predominado na CUT que, no meio sindical, ficou conhecido como hegemonismo. Este consiste em monopolizar os espaços de poder no interior da organização nas mãos da tendência majoritária, sem levar em conta a força relativa das outras correntes lá atuantes e que são, conseqüentemente, relegadas a segundo plano.

Tal estilo de impor a hegemonia dentro de uma central sindical só pode levar, como de fato levou, à divisão e à partidarização. O hegemonismo ficou mais acentuado ao longo do 9º Concut, refletindo-se na manipulação do congresso estadual da CUT-Bahia, onde foram utilizados métodos condenáveis para derrotar a CSC, cuja presença majoritária no sindicalismo baiano é inquestionável. Neste e em outros episódios ficou claro a disposição de um núcleo da

força dirigente de garantir o exclusivismo a qualquer custo em todas as instâncias de direção da central.

É preciso extrair lições de tudo isso. O princípio da democracia deve ser respeitado e valorizado. Neste sentido, a CTB se propõe o desafio de exercitar e aprofundar a democracia interna, observando na composição de sua direção o critério da proporcionalidade qualificada, assim como mantendo um caráter plural, evitando a partidarização e propiciando um convívio maduro e saudável entre os diferentes segmentos que a compõem.

Unicidade e liberdade sindical

No campo das concepções sobre organização, liberdade e unicidade sindical são notórias as controvérsias entre a CSC e a maioria da CUT. Na visão classista, a unidade da classe trabalhadora nas bases e na cúpula do movimento sindical é indispensável para impulsionar as lutas e conquistar vitórias. No caso do Brasil, a norma constitucional da unicidade sindical, que estabelece a base mínima municipal, favorece a unidade no âmbito do local de trabalho e da categoria profissional, sendo fundamental para enfrentar a ofensiva do capital. A unicidade, na concepção classista, não se contrapõe à liberdade.

O pensamento cutista dominante vai noutra direção. É contra a unicidade e, a pretexto de defender a liberdade sindical, propõe o chamado pluralismo sindical, pelo qual é possível funcionários de uma mesma categoria – ou até de uma só empresa – serem representados por dois, três, quatro ou mais sindicatos. Isto divide as bases e joga água no moinho dos patrões. Nos países onde esse tipo de pluralismo domina a experiência indica que estimula a divisão e a fragmentação dos sindicatos e da classe trabalhadora.

A polêmica não é só teórica. Dirigentes da CUT têm estimulado a divisão ou o desdobramento de bases sindicais em diferentes ramos e categorias. O problema maior, neste sentido, ocorre hoje no meio rural, onde lideranças orientadas pela direção da central e com respaldo em setores do governo federal se ocupam em dividir as bases das entidades filiadas à Contag, criando federações e sindicatos da agricultura familiar que negam e soblapam a união entre pequenos camponeses e assalariados rurais.

Independência classista

A liberdade sindical está estreitamente associada à autonomia e independência de classe dos sindicatos. No governo Lula, a CUT também deixou de zelar pela autonomia e chegou a fazer corpo mole na luta contra a reforma da Previdência de 2003, sofrendo forte desgaste no funcionalismo. É necessário analisar com espírito crítico e autocrítico a experiência histórica da esquerda neste terreno. A CUT considera a autonomia e a independência das organizações sindicais em relação ao estado, a partidos políticos, ao capital e a religiões como uma questão de princípios.

Convém lembrar, ainda, que a CSC sempre criticou a política internacional da CUT, opondo-se à filiação à Ciols – que se transformou na Confederação Sindical Internacional (CSI) após a incorporação da Central Mundial dos Trabalhadores (CMT) –, por entender que esta não é uma organização confiável e conseqüente na luta contra o neoliberalismo e o imperialismo. A posição classista, neste sentido, é pela reorganização e o fortalecimento da Federação Sindical Mundial (FSM).



Wagner Gomes no Congresso de fundação da CTB

Recomposição do sindicalismo

A opção do sindicalismo classista – de sair da CUT e se empenhar na criação da CTB, em aliança com outras forças – não se explica apenas pelas diferenças políticas ou de concepções com a força majoritária. Não será possível compreender esse movimento da CSC abstraído o contexto político mais geral em que ocorre. Os fatos sugerem que vivemos um momento de recomposição do sindicalismo nacional.

Em julho do ano passado foi criada a UGT (União Geral dos Trabalhadores), fruto da fusão entre CGT, CAT e SDS e de uma dissidência da Força Sindical; dirigentes de federações e confederações já tinham criado a Nova Central; o PSTU fundou o Conlutas; sindicalistas integrantes da esquerda da CUT saíram para formar a Intersindical.

Notam-se igualmente redefinições de posicionamentos políticos. Criada em 1991, a Força Sindical, dirigida pelo deputado federal do PDT-SP, Paulo Pereira da Silva, busca uma nova identidade, afastando-se das posições conservadoras a que estava associada até recentemente. A época de

polarização entre esquerda (CUT) e direita (Força Sindical) no sindicalismo nacional ficou para trás e deu lugar a uma nova realidade. A própria CUT já não é a mesma.

Novo cenário político

A recomposição em curso no movimento sindical certamente não ocorre no vazio. Tem a ver com a perspectiva de mudanças na organização sindical, a começar pela legalização das centrais. Está igualmente associada ao quadro político em mutação no mundo, especialmente na América Latina e no Brasil.

O declínio da liderança dos EUA e do padrão dólar no Globo enseja a necessidade objetiva de transição e mudanças na ordem econômica, monetária e política internacional. Na América Latina, o fracasso e as misérias do neoliberalismo – aqui traduzido no chamado Consenso de Washington – despertaram a revolta popular e conduziram a mudanças políticas inimagináveis há alguns anos.

A direita neoliberal sofreu notáveis derrotas eleitorais na região, começando pela Venezuela, onde a eleição de Hugo Chávez, em 1998, e a derrota do golpe militar instigado pelos EUA em 2002, abriram caminho para transformações sociais mais profundas, recolocando na ordem-do-dia a luta pelo “socialismo do século XXI”. A mudança do cenário político não ficou limitada à Venezuela, chegou à Argentina, à Bolívia, ao Equador, ao Brasil, ao Uruguai, à Nicarágua, ao Panamá.

Reveses do imperialismo

Como conseqüência, a política imperialista dos EUA na América Latina tem sido contestada e derrotada. Ao invés da ALCA – proposta da Casa Branca de 1994 que já fez água – assistimos à expansão do Mercosul, à consolidação da ALBA e a outras iniciativas que apontam para uma integração política e econômica maior dos países latino-americanos, criando uma nova perspectiva para a luta antiimperialista.

A reeleição de Lula em 2006, além de favorecer

uma opção de desenvolvimento nacional soberano e a integração da América Latina, propiciou melhores condições para elevar o nível de participação da classe trabalhadora na luta política, bem como para o fortalecimento de uma alternativa classista no movimento sindical brasileiro.

Embora não se possa dizer que por aqui haja um ascenso da luta de massas, o fato é que saímos de uma posição de permanente ofensiva neoliberal – que originava dificuldades de toda ordem às mobilizações populares –, para uma situação de ampliação da resistência, que pode evoluir para uma contra-ofensiva. Registra-se, paralelamente, o avanço político de partidos e forças progressistas, fenômeno que por sua vez reflete uma evolução positiva da consciência social do povo brasileiro.

Os ventos políticos que sopram na América Latina apontam a necessidade objetiva de mudanças sociais mais profundas. Os povos da região reclamam a superação da miséria neoliberal e respaldam a luta por novos projetos de desenvolvimento nacional, com caráter antiimperialista,

fundados na soberania, distribuição mais justa da renda produzida pelo trabalho e valorização dos trabalhadores e trabalhadoras.

Centralidade da classe trabalhadora

O sucesso, assim como o conteúdo e a dimensão das mudanças em curso no Brasil e na América Latina, não dependem apenas de convicções, intenções e disposição dos líderes políticos. Serão condicionados principalmente pela capacidade de intervenção dos movimentos sociais, liderados pela classe trabalhadora, no processo político em desenvolvimento. Aí é que devemos compreender o papel e os desafios da CTB.

Em nosso país os passos dados pelo governo Lula (na direção das mudanças) foram importantes, mas ainda modestos se levarmos em conta as perspectivas do movimento sindical e os interesses da classe trabalhadora. O perigo de retrocesso não está afastado. É indispensável lutar por mudanças na política econômica, ainda marcada por forte viés neoliberal; pelo pleno emprego e por um projeto de desenvolvimento nacional soberano fundado na

A época de polarização entre esquerda (CUT) e direita (Força Sindical) no sindicalismo nacional ficou para trás e deu lugar a uma nova realidade. A própria CUT já não é a mesma

valorização do trabalho.

O sindicalismo nacional pode ter um papel central nesta luta, mas não podemos esquecer que ainda vive sob a ressaca da derrota do “socialismo real”, da reestruturação produtiva e da ofensiva neoliberal, que influenciou inclusive a subjetividade e a identidade dos trabalhadores com sua própria classe. Além disto, o universo da ação sindical no Brasil não compreende toda a classe trabalhadora, limitando-se aos que têm carteira assinada – o que exclui milhões de desempregados, subempregados e informais.

A tarefa que se impõe consiste em superar a crise do sindicalismo e conquistar um protagonismo maior da classe trabalhadora no cenário político nacional, de forma a suplantarmos o neoliberalismo e abrir caminho para o socialismo. Isto requer unidade, organização, mobilização e consciência.

Coalizão sindical

A CTB não saiu da CUT para dividir o movimento sindical, muito pelo contrário. Para ela, a unidade de todas as categorias é essencial; porém, não se dará, nas atuais circunstâncias, no interior de uma única central. O pluralismo na cúpula do movimento é um fato que não pode ser ignorado.

Neste sentido, a CTB e outras centrais propõem a realização de uma Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), reunindo o conjunto do movimento sindical para debater uma plataforma dos trabalhadores e eleger uma coordenação das centrais para conduzir as lutas unitárias. A Conclat tende a ser um desdobramento natural do processo já em curso de unificação, através do fórum das centrais, na campanha nacional pela redução da jornada sem redução de salários, por mudanças da política econômica, por uma reforma tributária justa e em torno de outras bandeiras. Neste sentido, o fórum das centrais vai se revelando um poderoso catalisador das lutas sociais.

Também cabe realçar a necessidade de intensificar o trabalho de organização, mobilização e conscientização das bases; o desafio de envolver o conjunto da classe nas lutas, atraindo desempregados, subempregados e a legião de trabalhadores e traba-

lhadoras informais hoje excluídos da representação sindical. A união com outras organizações populares deve ser reforçada através da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS).

Valorização do trabalho

A unidade deve ter como norte a luta por um novo modelo de desenvolvimento nacional, com soberania e valorização da classe trabalhadora. Não se trata mais do velho nacional-desenvolvimentismo burguês, que em seu tempo teve relevante valor e ocasionou inegável prosperidade, impulsionando a industrialização do país, mas já não se aplica aos dias atuais.

No projeto da CTB, os interesses do povo trabalhador são compreendidos como condições para o crescimento da economia e fortalecimento do mercado interno, ao contrário do que supõe o neoliberalismo. As bandeiras do trabalho, com destaque para a educação, são concebidas como bandeiras do desenvolvimento e este deve respeitar o meio ambiente, além de conquistar efetiva igualdade entre os

seres humanos, independente de raça, etnia, gênero ou orientação sexual e combater todo e qualquer tipo de discriminação. O desenvolvimento com valorização do trabalho abrirá caminho à superação do capitalismo e ao socialismo do século XXI.

A transição política em curso na América Latina e no Brasil não está previamente definida a favor das forças progressistas e tampouco é imune a retrocessos, mas pode ter um desfecho muito positivo para os povos se negar o neoliberalismo, derrotar o imperialismo, consolidar a integração econômica e política das nações mais pobres e abrir caminho para o socialismo, já que a crise do neoliberalismo é no fundo uma crise do capitalismo. A intervenção enérgica da classe trabalhadora é fundamental para encaminhar as coisas neste rumo.

João Batista Lemos é Secretário adjunto de Relações Internacionais da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Umberto Martins é jornalista

A CTB não saiu da CUT para dividir o movimento sindical, muito pelo contrário. Para ela, a unidade de todas as categorias é essencial; porém, não se dará, nas atuais circunstâncias, no interior de uma única central



OLINDA. Há 25 anos, Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade. Hoje, um Patrimônio do povo.



Um patrimônio com 472 anos de vida, história, lutas e conquistas.

Um patrimônio que, em 2006, tornou-se a Primeira Capital Brasileira da Cultura.

Um patrimônio que, a cada dia, nós cuidamos com carinho, transparência, responsabilidade.

Ouvindo as ruas. Ouvindo as ladeiras. Ouvindo os cantos de Olinda. Ouvindo o povo.

Este, sim, o maior, mais rico e mais importante patrimônio da nossa Marim dos Caetés.



OLINDA
Patrimônio da Humanidade



**PREFEITURA
POPULAR**

Os duzentos anos da chegada da Família Brasil rumo



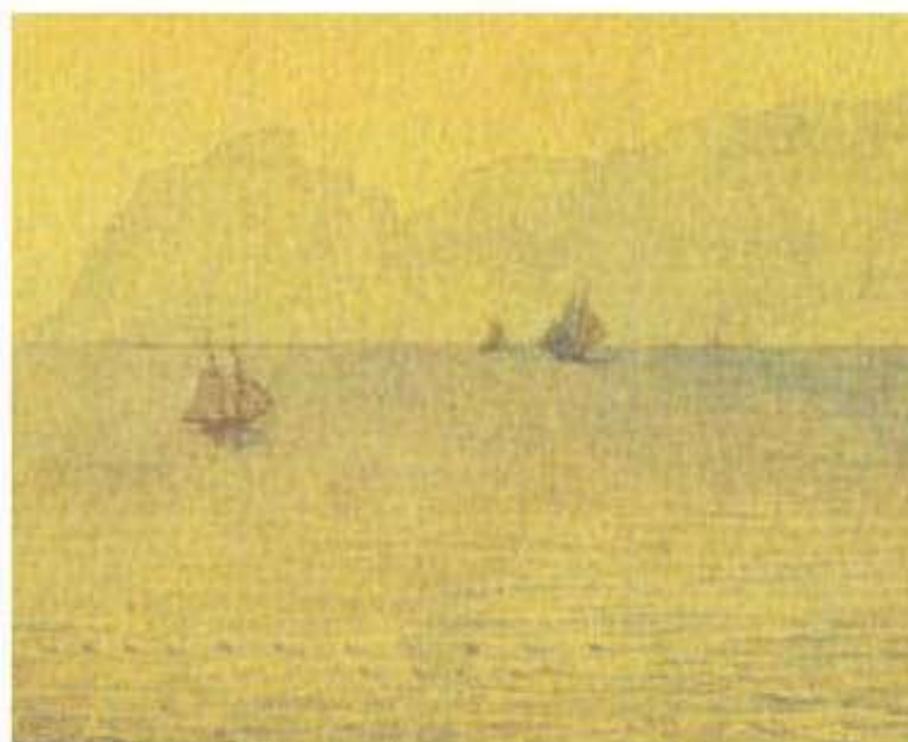
Claustro da Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, Salvador, BA. Painel de azulejos representando nobres durante o cortejo das núpcias de Dom José I, filho de Dom João V, em Lisboa, 1729 - Barroco Memória Viva – Arte Sacra Colonial, Editora Unesp



A Família Imperial



A nau Príncipe Real acaba de fundear; o Vice-Rei e para ir a bordo



Parte da costa do Rio de Janeiro conhecida como Debret - Caderno de Viagem, Editora Sextante Artes

Pintura de Geoff Hunt, R.S.M.A., encomendada pelo Dr. Kenneth H. Light

Real ao Brasil e o fim da Era Colonial à independência



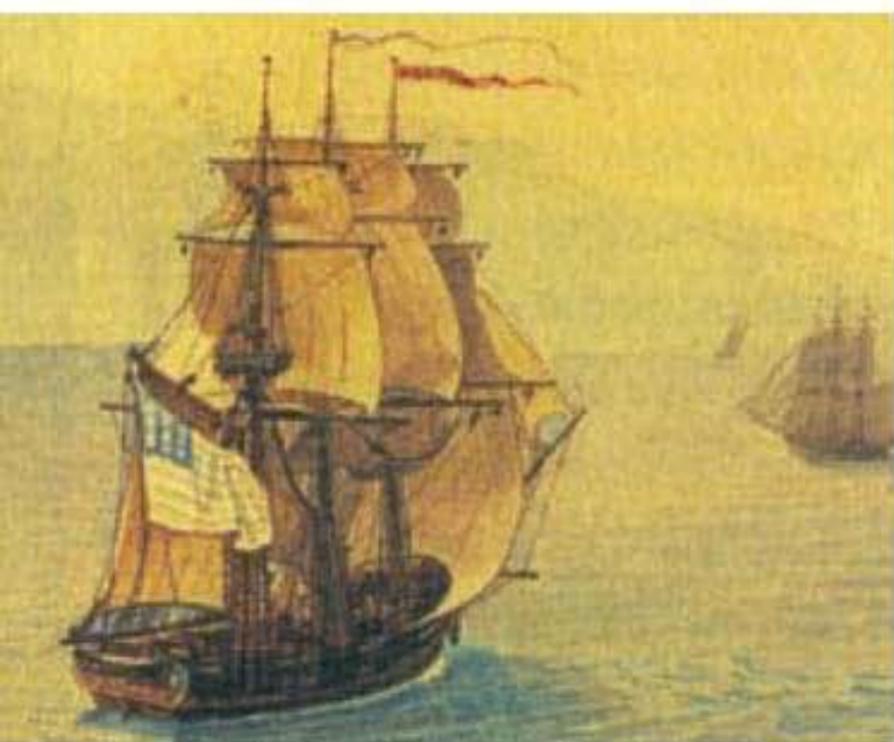
nobres se aproximam

O deslocamento da Família Real portuguesa para o Brasil foi fato inusitado na história, desdobrando-se, entre outras coisas, na independência brasileira. Tal fato necessita ser compreendido no contexto das transformações históricas que estavam em curso desde o século XVIII e que consolidaram o capitalismo como sistema mundial dominante

ALTAIR FREITAS

A independência política do Brasil é repleta de singularidades históricas que costumam surpreender quando comparadas aos processos de ruptura radical com guerras sangrentas e proclamações de caráter revolucionário em nome da pátria a ser libertada. Por aqui as coisas foram um tanto quanto diferentes e, ao invés de maldizer os rumos da nossa história e ficar com especulações estereis sobre o que seríamos como nação acaso os rumos fossem outros, é importante mergulharmos nas características fundamentais dos processos que conduziram o Brasil a ser o que é.

Antes da chegada da Família Real o Brasil viveu insurreições localizadas de colonos, bem como a histórica resistência dos escravos. Entretanto, o processo geral que conduziu à independência política do Brasil em 1822 foi decorrência direta da presença, nestas terras, da Família Real portuguesa e das diversas modificações introduzidas por D. João VI durante os doze anos de permanência no Rio de Janeiro. Foi tão significativa que a própria Proclamação da Independência, no 7 de setembro, deu-se sob os auspícios de um príncipe português, herdeiro do trono lusitano.



"Gigante Deitado", 1816, desenho de Jean Baptiste

A chegada da Família Real por si só foi fato inusitado: o poder político de uma metrópole deslocar-se com pompa e circunstância para uma colônia. Contudo, longe de constituir-se num fato isolado, tal deslocamento necessita ser compreendido tanto em seus aspectos conjunturais como nos elementos relacionados às profundas transformações históricas em curso desde o século XVIII, que avançariam pelo próprio século XIX e consolidariam o capitalismo industrial como sistema dominante no mundo.

O Império de Napoleão e as disputas com a burguesia inglesa

A expansão francesa pela Europa no início do século XIX, tendo à frente o gênio militar de Napoleão Bonaparte, expressava, na realidade, a tentativa de consolidação da alta burguesia daquele país após o prolongado período de convulsões iniciado pela Revolução de 1789 e a derrocada do Antigo Regime Absolutista.

A partir da resistência do povo francês às tentativas das nações absolutistas aliadas à nobreza derrotada pela Revolução de pôr fim à radicalizada experiência de construção da república – cujo período mais radical em todos os seus aspectos transcorreu durante o governo jacobino liderado por Robespierre – e às intensas disputas internas pelo controle do poder, a França – tendo Napoleão no comando do exército e logo mais do Estado – expulsou do seu território as diversas tropas absolutistas, iniciando um contramovimento militar que resultou na conquista de países inteiros, bem como na submissão de outros aos ditames do general imperador através de alianças políticas.

Na esteira das conquistas militares a burguesia francesa – beneficiada pelo apaziguamento interno imposto a ferro e fogo por Napoleão aos grupos mais exaltados vinculados ao proletariado urbano, e pelo estabelecimento de toda uma legislação (Código Napoleônico) que a beneficiava diretamente como classe social em busca de hegemonia – buscou impor-se ao conjunto da Europa nos aspectos econômicos e ideológicos.

O contraponto mais efetivo e perigoso às pretensões hegemônicas da burguesia francesa e do próprio imperador general era a consolidação da burguesia inglesa – à época na primeira fase da Revolução In-

dustrial – que, desde o final do século XVII, já controlava de maneira particularmente eficiente boa parte do comércio internacional, a partir de uma extensa rede de manufaturas em território inglês e da articulação de uma poderosíssima marinha que hegemonizou os mares nos séculos XVIII/XIX, levando mundo afora não apenas produtos ingleses, mas estabelecen-

do paulatinamente o predomínio daquela burguesia na cena internacional.

Das disputas entre essas duas grandes burguesias em ascensão estabeleceram-se na Europa novos elementos que aceleraram dramaticamente as transformações no panorama internacional: a consolidação futura do império inglês; a derrocada do império colonial espanhol a partir das independências

latino-americanas; a intensificação do declínio do império colonial luso e, claro, o retrocesso político econômico a que foi submetida a nação francesa após as definitivas derrotas de Napoleão em 1815.

De uma hora para outra e sem qualquer preparo prévio instalava-se no Brasil uma Corte parasitária, habituada aos luxos típicos das cortes européias, composta por cerca de 13 mil pessoas

O declínio do Império Colonial Português

As classes dominantes portuguesas protagonizaram, ao lado de suas respectivas congêneres espanholas, movimentos históricos fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo a partir do século XV, no processo que ficou conhecido como “Grandes Navegações”. Vinculadas diretamente ao chamado Renascimento Comercial na Europa pós-Cruzadas (1096-1270) – que restabeleceu as ligações entre a Europa e o Oriente, reintroduzindo no “Velho Continente” um conjunto de produtos agrícolas e manufaturados (as Especiarias) forjadas e unificadas principalmente em função da reconquista cristã aos territórios conquistados no século VIII pelos muçulmanos na Península Ibérica – puseram-se ao mar para acessar diretamente as regiões produtoras dos tão cobiçados e valorizados produtos, bem como em busca de novas fontes de ouro, prata e quantas riquezas mais pudessem ser conquistadas.

Portugal, a partir da liderança inicial nesse movimento expansionista constituiu um vasto e poderoso império colonial que abrangia praticamente todo o litoral africano, partes da Índia, da China e, claro, a parte do território americano – o Brasil – que lhe coube pelo acordo estabelecido com a Espanha no

Tratado das Tordesilhas de 1497. Efêmero poder.

Rapidamente países como França, Holanda e Inglaterra passaram a ocupar crescentes espaços no comércio internacional das especiarias minando o poderio inicial de Portugal particularmente na Ásia. Invadido e dominado pela Espanha por 60 anos (União Ibérica) e sofrendo forte concorrência holandesa na produção de açúcar, cuja produção na colônia brasileira vinha sendo sua principal fonte de lucro até meados do século VII, a economia lusitana definhava. Acossados por todos os lados e vendo seu poderio internacional esvaír-se os reis portugueses iniciaram um processo de profunda ligação econômica e política com a ascendente nação inglesa.

Se, por um lado, a descoberta de ouro no Brasil no início dos anos 90 do século XVII reacendia o ânimo comercial e político dos portugueses, por outro, seus monarcas e sua burguesia comercial pouco fizeram para que a economia deslanchasse para outros rumos, notadamente no desenvolvimento de um forte processo manufatureiro que pudesse fornecer aos próprios portugueses e às suas colônias do “além-mar” os produtos fundamentais necessários. Longe disso, a opção foi pela vinculação mais intensa à economia inglesa, cujo retrato mais acabado foi a assinatura do Tratado de Methuen (1703), pelo qual Portugal comprometia-se a comprar os tecidos que necessitasse da burguesia inglesa enquanto esta se comprometia a consumir os saborosos vinhos produzidos nas terras da decadente nobreza lusa.

Ao lado desse nítido comprometimento do futuro econômico português e da sua colônia brasileira – posto que pelo Alvará de 1785 proibiu-se o funcionamento de manufaturas no Brasil – os portugueses, ao tornarem-se fortes consumidores das manufaturas britânicas e grandes exportadores de vinho se transformaram na verdade em meros intermediários entre a riqueza mineral extraída do solo “das minas gerais” e a burguesia inglesa que enchia as burras com o precioso ouro colonial aqui extraído.

Cada vez mais vinculada à Inglaterra, a monarquia portuguesa viu-se em palpos de aranha quando o imperador francês decretou o Bloqueio Continental àquele país em 1806, pelo qual proibia a todas as nações européias de manterem comércio com os ingleses, sob pena de invasão, anexação e destrui-



Desenho de Jean Baptiste Debret

ção das antigas instituições monárquicas. Fustigado por um lado pelo crescente poderio napoleônico e por outro pelos diversos tratados econômicos e políticos com a Inglaterra – que explicitamente ameaçou tomar as terras brasileiras e as demais colônias que ainda possuía para que estas não servissem aos interesses franceses – D. João VI, à época Príncipe Regente, optou pela consolidação da aliança com os ingleses. Portugal, invadido pelas tropas francesas, viu todo o seu governo ser tangido pelo oceano atlântico pela marinha britânica rumo ao Brasil, numa das mais vergonhosas capitulações políticas de que se tem notícia.

Transformações na colônia

O impacto da chegada da Corte Portuguesa e de todo o aparato burocrático estatal lusitano foi intenso. De uma hora para outra e sem qualquer preparo prévio instalava-se no Brasil uma Corte parasitária, habituada aos luxos típicos das cortes européias, composta por cerca de 13 mil pessoas. Manter tal contingente de cidadãos de “alta estirpe” vivendo em um padrão minimamente parecido ao que estavam habituados na Europa requeria do governo português recém-instalado um conjunto de movimentos acelerados para criar as condições adequadas para a manutenção de gente tão refinada. Para além dos usos e costumes da corte, do esbanjamen-

to acentuado de bens, da aquisição de produtos de primeira qualidade bem como das providências para abrigá-los em condições adequadas, jogava-se no Brasil uma cartada absolutamente espetacular para a consolidação dos interesses econômicos ingleses no Atlântico sul.

Portanto, tratou D. João VI de buscar atender de pronto aos interesses de seus fiéis seguidores, ávidos por conseguir acesso a bens de consumo condizentes e instalações físicas adequadas nestas terras tropicais, bem como tratou de garantir a preponderância dos interesses ingleses nas relações comerciais com a colônia brasileira e com o próprio governo lusitano aqui instalado. Nesta direção caminharam de imediato os primeiros decretos de D. João VI no Brasil logo quando da sua chegada à Bahia, decretando de um só golpe o fim do monopólio exercido pelos comerciantes lusitanos com a colônia brasileira, repassando tal controle, na prática, à burguesia inglesa.

O decreto de 1808 estabelecendo a “Abertura dos Portos às Nações Amigas”, ao mesmo tempo em que liberava os colonos brasileiros do rígido controle comercial estabelecido pelos comerciantes portugueses, responsáveis pelo fornecimento de produtos de consumo duráveis e não duráveis e pelo tráfico de escravos, favorecia diretamente os interesses britânicos.

Não à toa, a partir da Abertura e do Tratado de 1810 os ingleses foram profundamente beneficiados recolhendo ao tesouro real taxas de 15% para os produtos aqui vendidos, enquanto comerciantes portugueses pagavam 16% e dos demais países 24%! De pronto, o Brasil foi invadido por um sem número de produtos ingleses consumidos à larga pela antiga elite e pelos vorazes nobres e burocratas recém-chegados.

Com a liberalização do comércio, ao mesmo tempo, criaram-se melhores condições para que a elite colonial rural aqui instalada negociasse os produtos da terra – açúcar, algodão, couros, charque, fumo e café nos seus primórdios – em condições mais vantajosas, o que, visto em movimento, consolidaria a necessidade de evitar sob qualquer circunstância o

retorno ao esquema colonialista anterior, de submissão praticamente irrestrita aos interesses dos comerciantes lusitanos. De modo geral a produção econômica dinamizou-se e aqui encontramos o elemento primordial do processo que se consolidaria a partir de 1822 com a efetivação da separação política do Brasil em relação a Portugal.

Ainda em 1808 revogou-se o odioso Alvará de 1785 que proibia a implantação de manufaturas e indústrias no Brasil. Isto pouco contribuiu para um surto imediato e robusto de desenvolvimento industrial por aqui – graças à acentuação das importações de produtos britânicos privilegiados pelas baixas taxas alfandegárias estabelecidas bem como pela completa ausência de incentivos do poder público para reorientar minimamente que fosse o caráter essencialmente agrário da nossa economia à época – mas é necessário considerar que a revogação legalizava a iniciativa produtora industrial e propiciou o lento início daquelas atividades por aqui.

Ao mesmo tempo em que liberava as elites coloniais brasileiras da sanha monopolista dos próprios comerciantes patrícios – atendendo aos ditames dos

Essas movimentações urbanísticas, gastos para manutenção do aparelho de Estado aqui instalados, bem como para a manutenção dos privilégios e “gastança” geral da nobreza foram feitas a custa de uma brutal elevação dos impostos que incidiam principalmente sobre as regiões produtoras, notadamente sobre o nordeste brasileiro



Ministatura inspirada em uma gravura de D. Silva da década de 1830

A serpentina era um meio de transporte de famílias abastadas do princípio do século XIX



Sacristia da Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, Salvador, BA. Vista da Cidade de Lisboa séc XVIII - Barroco Memória Viva – Arte Sacra Colonial, Editora Unesp

comerciantes ingleses – D. João VI tratava de implementar um conjunto de modificações urbanas no Rio de Janeiro, para abrigar condignamente a corte portuguesa. Essas modificações tiveram início com a primeira “reforma urbana” realizada no Brasil – às avessas, bem entendido –, movimento que ficou jocosamente conhecido como “Ponha-se na Rua” em alusão ao carimbo PR (Príncipe Regente) fixado na porta das residências que D. João mandava confiscar aos “naturais da terra” para abrigar os nobres e burocratas “sem teto” recém-chegados. Junto com isto, o príncipe regente iniciou todo um conjunto de obras de grande impacto urbanístico – palácios, praças, jardins (inclusive o Jardim Botânico do Rio de Janeiro), moradias – contratando diversos artistas, arquitetos e urbanistas franceses para modificar de maneira radical a paisagem do Rio colonial, adaptando-o ao gosto da nobreza européia.

“A instrução pública foi consideravelmente melhorada, sendo também ampliada com fundações de novos setores de estudo com a criação de aulas

de medicina na Bahia e Rio de Janeiro, a academia de guarda-marinha, a academia militar, a aula de comércio, abrindo assim novos horizontes ao nosso ensino. Fundaram-se e começaram a circular os primeiros jornais no país e tiveram início igualmente as edições de livros, saindo de nossos prelos, além de obras didáticas e documentos oficiais, trabalhos sobre economia, história, filosofia, moral, literatura, etc.” (LIMA, Heitor Ferreira. *História Político-Econômica e Industrial do Brasil*, p. 177, coleção Brasileira, 1970, Companhia Editora Nacional). Os portos foram melhorados bem como estimulou-se a vinda de colonos europeus para ocupar territórios no sul do Brasil, consolidando a expansão territorial no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Todas essas movimentações urbanísticas – gastos para manutenção do aparelho de Estado aqui instalado, bem como para a manutenção dos privilégios e “gastança” geral da nobreza – foram feitas à custa de uma brutal elevação dos impostos que incidiam principalmente sobre as regiões produtoras, notada-

mente sobre o nordeste brasileiro, então responsável ainda por boa parte da produção agrícola. A sanha empreendedora e modernizadora do príncipe encontrou inicialmente forte resistência da elite pernambucana que, em 1817, deflagrou uma insurreição armada, sufocada a ferro e fogo.

O próprio estatuto político do Brasil passaria por intensa modificação por iniciativa do próprio D. João VI, a partir da sua elevação à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves (1815) como forma de legitimar sua permanência por aqui perante as determinações reacionárias do Congresso de Viena, que após a derrota francesa estipulou a retomada das monarquias em todos os países da Europa. Se no tocante ao comércio brasileiro o fim do antigo Pacto Colonial era uma realidade que se consolidava pelos decretos e acordos comerciais iniciados em 1808 – com a consolidação dos interesses econômicos da elite econômica e social desvinculadas do comércio estritamente de origem lusitano – ganhava agora o Brasil ares de nação efetiva. Nação elitista, concentradora de renda, escravocrata.

Sufocada pela ocupação francesa (cujas tropas foram expulsas em 1809) e pela luta que se seguiu contra tal ocupação e pelo fim do monopólio sobre o comércio com o Brasil, a burguesia lusitana passou a exigir com força o retorno da Família Real bem como a recomposição do seu controle sobre a antiga colônia

O retorno

A derrota de Napoleão e o fim do império francês em 1815 causaram de imediato um furor na nobreza absolutista européia. Pareciam ter chegado ao fim as experiências democratizantes e populares iniciadas pela Revolução Francesa que havia conduzido a burguesia ao centro do poder político. A retomada da iniciativa política tanto das nações absolutistas como da própria nobreza francesa criou um clima semelhante ao do “Fim da História” nos anos 90 do século XX pós-queda da URSS. Contraditoriamente, os ventos do liberalismo chegaram a Portugal. Su-

focada pela ocupação francesa (cujas tropas foram expulsas em 1809) e pela luta que se seguiu contra tal ocupação e pelo fim do monopólio sobre o comércio com o Brasil, a burguesia lusitana passou a exigir com força o retorno da Família Real bem como a recomposição do seu controle sobre a antiga colônia.

Em 1820, esgotado o diálogo com D. João VI que por aqui insistia em permanecer, eclode a Revolução do Porto, de caráter antiabsolutista, proclamando o estabelecimento de uma monarquia constitucional, através da composição de um parlamento, e em

perspectiva apontava para uma provável extinção da própria monarquia como regime. Diante disto, D. João VI, sem ter mais como prolongar por aqui sua estada e tendo diante de si o eminente risco de perder a coroa em Portugal, deixa o Brasil em abril de 1821 mantendo aqui um mínimo aparato de Estado além de seu filho Pedro I na condição de Príncipe Regente. Sua partida e as movimentações intensas dos deputados portugueses, legítimos representantes das aspirações recolonizadoras da burguesia lusa, consolidaram na elite brasileira

a convicção de que o único caminho a ser seguido era a efetivação da independência. E esse movimento ganhou consistência muito rapidamente, efetivando-se no rompimento político habilmente manejado por figuras de proa da política brasileira à época, liderados pela família Andrada, com José Bonifácio à frente, tendo como instrumento do rompimento o próprio príncipe português Pedro I.

Altair Freitas é professor de história, Secretário Executivo da Escola Nacional de Formação do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Secretário de Formação do Comitê Municipal do PCdoB/SP

Bibliografia

- SILVA, Maria Beatriz Nizza da. *Cultura e Sociedade no Rio de Janeiro (1808-1820)*. Companhia Editora Nacional, 2ª ed., 1978.
PRADO Jr. Caio. *História Econômica do Brasil*. Brasiliense, 15ª ed., 1972.
LEAL HAMILTON. *História das Instituições Políticas do Brasil*, 1962.
MOURA, Carneiro. *O século XIX em Portugal*. Lisboa: Tipografia Palhares, 1901.
LIMA, Heitor Ferreira. *História Político-Econômica e Industrial do Brasil*. Cia. Editora Nacional, 1970.
PINTO, Virgílio Nova. *O ouro brasileiro e o comércio anglo-português*. Cia. Editora Nacional, 2ª ed., 1979.



O Verão é mais quente em Aracaju

Confira toda a programação através do nosso site: www.aracaju.se.gov.br

No verão, Aracaju se transforma no palco de um dos maiores festivais de música, cultura e esporte do país. Projeto Verão. Um grande festival realizado pela Prefeitura de Aracaju, que oferece aos aracajuanos e aos milhares de turistas que lotam a cidade uma programação variada, com arte, cultura, esporte e diversão para todas as tribos. Os maiores nomes da música brasileira dividem o palco com o que a música sergipana tem de melhor, num festival amplo, que abraça todas as tendências musicais. Ojãs de cinema, teatro e dança mobilizam a cidade, e competições variadas levam dezenas de modalidades esportivas para a Orla de Atalaia, o maior cartão postal de Aracaju. Além disso, o Projeto Verão cria uma ampla rede de emprego e renda, mobilizando o comércio local e aquecendo a economia da cidade. O Projeto Verão é o resultado do compromisso da Prefeitura de Aracaju com a cultura, com a inclusão social e, acima de tudo, com o cidadão aracajuano.

O verão é mais quente em Aracaju

arte 

 esporte

shows 

BANESE
O Banco de Sergipe

BR
PETROBRAS

 **SERGIPE**
ESTADO DE SERGIPE

 Prefeitura de
Aracaju
Cidade de todos

Reforma tributária: atravessar o rio pisando nas pedras

ALDO REBELO - LUIS ANTONIO PAULINO

Há quase vinte anos se debate a necessidade de reformar o sistema tributário brasileiro. Todos concordam que um sistema tributário ideal deve possuir três atributos básicos: ser justo, eficiente e simples. O consenso, entretanto, pára nisso. Quando o assunto é como alcançar tais objetivos, cada setor envolvido tem sua própria fórmula. Aí vale o que Russel Billiu Long, senador americano especialista em legislação tributária, dizia: "Tax reform means, don't tax you, don't tax me, tax that fellow behind the tree" ("reforma fiscal significa cobrar impostos não de você, nem de mim, mas daquele cidadão atrás da árvore")



De 1964 até hoje o Brasil passou por duas grandes reformas tributárias: a de 1965-67 e a de 1988. A primeira foi implantada pelo governo militar, a segunda pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, que deu forma ao regime político vigente. Esta reforma promoveu maior centralização dos recursos nas mãos do governo central, para solucionar o problema do déficit fiscal e dotar a estrutura tributária dos meios necessários para apoiar e estimular o crescimento econômico.

A segunda ampliou a autonomia dos estados e municípios, por meio da descentralização dos recursos tributários, e contemplou a seguridade social e a educação com garantia de disponibilidade de recursos no nível federal.

No que se refere à sistemática de arrecadação, a reforma de 1965-67 priorizou a tributação sobre o valor agregado em prejuízo dos tributos “em cascata”, com efeitos cumulativos. A reforma de 1988 não alterou a sistemática de arrecadação, mas a redução dos recursos disponíveis para União, sem que houvesse uma redução proporcional nos encargos, trouxe de volta os impostos cumulativos, na forma de contribuições sociais, piorando a qualidade do sistema tributário.

Em meados de 2003, no início do seu primeiro mandato, o presidente Lula enviou ao Congresso uma proposta de reforma tributária. A proposta original foi desmembrada e parte dela aprovada.

Entre as medidas aprovadas destacam-se a Emenda Constitucional n. 42, de dezembro de 2003, que dividiu a arrecadação da CIDE – contribuição cobrada sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás e álcool etílico – com estados e municípios; a criação do Simples Nacional, regime tributário simplificado para pequenas empresas; o Estatuto da Pequena e Micro Empresa, que elevou os limites de faturamento para o enquadramento das empresas nessa categoria e reduziu a carga tributária e a burocracia para a arrecadação de impostos; a mudança na sistemática de arrecadação das contribuições sociais (Cofins e PIS/Pasep), as quais foram transformadas de tributos “em cascata” em tributos sobre o valor adicionado. Além disso, a chamada Medida Provisória n. 252, conhecida como

“MP do Bem”, reduziu a carga de impostos sobre a construção civil e a venda de computadores.

Foram mudanças importantes. Não lograram, contudo, eliminar as principais distorções do sistema tributário nacional. A carga tributária global, ao invés de diminuir, aumentou. Entre 2003 e 2007, o total de impostos arrecadados nos três níveis de governo (União, estados e municípios) subiu de pouco mais de 31% do PIB para cerca de 36% do PIB. Além disso, distorções importantes existentes no sistema, relacionadas com a complexidade, a burocracia e a sistemática de cobrança de impostos, geram a guerra fiscal entre os estados e oneram as exportações e os investimentos produtivos, continuam pendentes.

Com a derrota da proposta do governo de prorrogar até 2011 a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que se extinguiria em 31 de dezembro de 2007, a questão da reforma ganhou novo alento. Face à perda anual de arrecadação de aproximadamente R\$ 40 bilhões, cujo destino era, basicamente, o financiamento da seguridade social, governo e oposição concordaram em retomar a discussão do tema em 2008, a partir de nova proposta a ser enviada ao Congresso.

A reforma tributária vai se transformando assim numa

espécie de trabalho de Sísifo¹, o qual governo, Congresso e sociedade estão condenados a realizar eternamente sem que se chegue nunca a um resultado final. Pensamos, entretanto, que mais do que um desafio em si mesmo, essa discussão sem fim é o reflexo de um problema muito mais profundo da sociedade brasileira, que é a distribuição da renda. Discutir o sistema tributário é discutir, antes de tudo, como a renda do país é dividida. É ilusória, portanto, a idéia de um sistema tributário “perfeito”. Este sempre refletirá a correlação de forças existente na sociedade. Sempre que essa correlação mudar é inevitável que surjam demandas de novas “reformas tributárias”. Não há como existir um sistema tributário neutro numa sociedade tão desigual e desequilibrada como a brasileira.

Reforma tributária, problema técnico ou questão política?

Impostos, o nome já diz tudo. Se assim não fossem, espontaneamente, dificilmente alguém os pa-

De 1964 até hoje o Brasil passou por duas grandes reformas tributárias: a de 1965-67 e a de 1988. A primeira foi implantada pelo governo militar, a segunda pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, que deu forma ao regime político vigente

garia. Muito sangue já se derramou por sua causa. Na história, muitos reis perderam a coroa – alguns a cabeça – e muitos reinos se acabaram por cobrá-los de mais (ou de menos). Nada que se compare, contudo, às cabeças de súditos que se desligaram dos respectivos pescoços por resistir ao pagamento. Hoje os métodos a que se recorre para cobrá-los são menos drásticos, mas nem por isso menos eficazes.

Há países, como os Estados Unidos, onde sonegar impostos resulta amiúde em cadeia; em outros, como na China, as conseqüências podem ser piores. A cobrança de impostos criou até a figura exótica do exilado tributário. São pessoas que decidem deixar seu país e residir no estrangeiro, onde os impostos pessoais são mais baixos ou eventualmente nulos. Entre os “exilados tributários” famosos, temos Sean Connery e Shakira vivendo nas Bahamas; David Coulthard, Jenson Button, Roger Moore, Ringo Starr e Ken Bates no Marrocos; Michael Schumacher, Kimi Raikkonen, Fernando Alonso, Lewis Hamilton, Phil Collins, Boris Becher e Tina Turner que vivem na Suíça.

Aceitar o pagamento de impostos como um dever moral e cívico é coisa recente na história humana. Está associado ao advento da democracia. A cobrança se legitima por meio da aprovação dos mecanismos de representação coletiva. O advento do Estado nacional, onde a sorte do indivíduo e da nação encontram um denominador comum, transformou o pagamento dos impostos em dever cívico, contribuição para a preservação coletiva. Na medida em que se percebe uma proporcionalidade entre a renúncia ao consumo ou à poupança que o pagamento do imposto acarreta e o retorno na forma de bens e serviços de uso comum, a resistência ao seu pagamento tende a diminuir.

Quando se discute sistema tributário está se discutindo, em última instância, como a renda do país é dividida. Por isso, a resistência ao seu pagamento é inversamente proporcional ao grau de desigualdade existente na sociedade. Quanto menos concentrada a renda, quanto mais universais os tributos, maior será a base de tributação e menor o seu peso relativo, bem como a disputa pela sua apropriação. No sentido oposto, quanto mais concentrada a renda, quanto mais deformado o sistema tributário, mais concentrado tenderá a ser o peso dos impostos e maior o conflito distributivo.

Os impostos na história

Desde que a sociedade humana organizou-se em classes sociais e estabeleceu a divisão social do trabalho (e mais tarde a divisão técnica do trabalho), seu sustento material passou a depender, diretamente, daquela parcela dedicada ao trabalho produtivo. Aqueles que por privilégios (o clero, a nobreza) ou por praticarem atividades de uso coletivo (os militares, os funcionários públicos) não se dedicavam à produção propriamente dita, não teriam como sobreviver sem a transferência forçada de parcela da renda gerada pelo trabalho produtivo.

A transferência de renda realizou-se, ao longo da história, por diferentes mecanismos: o trabalho escravo, a servidão, a pirataria, a exploração colonial e, finalmente, a extração da mais-valia do trabalho assalariado. Entretanto, mesmo em suas formas mais

primitivas, como o trabalho escravo e a pirataria, a renda expropriada não se distribuía de forma automática entre os diversos segmentos das classes dirigentes. Desde o início, portanto, a arrecadação de impostos – fossem reinos, impérios ou o moderno estado nacional – constitui-se em elemento necessário para a subsistência do Estado.

Em se tratando, contudo, de uma transferência forçada de renda de um segmento social para outro, como já observamos acima, é natural que sempre tenha havido resistência. A forma mais direta de suplantá-la foi, por muito tempo, a força. Daí o Estado, desde seus primórdios, ter dotado os seus arrecadadores de impostos de mecanismos de coerção necessários para realizar seu propósito.

Entretanto, nenhum Estado poderia sobreviver em permanente beligerância com seus súditos, pois extenuaria suas próprias forças em lutas internas, tornando-se presa fácil de outros Estados em busca da expansão do seu poder. Foi preciso, então, dotá-lo de uma autoridade moral, que chamaríamos modernamente hegemonia, de forma a convencer o povo de que o Estado realizava os desígnios não de si mesmo, mas de uma vontade maior – no caso, Deus – ou do interesse coletivo – no caso, o povo, a nação.

Na Antiguidade, bem como na Idade Média, como não havia se estabelecido o moderno conceito de Estado como representação do interesse coletivo, procurava-se legitimá-lo perante o povo, o único que pagava impostos já que o clero e a nobreza eram

Desde o início, portanto, a arrecadação de impostos – fossem reinos, impérios ou o moderno Estado nacional – constitui-se em elemento necessário para a subsistência do Estado

isentos, como manifestação da vontade de Deus na Terra. Como nos lembra Eloy de Mello do Prado em VIEIRA (1960),

“o rei, todo-poderoso, era o próprio Estado. Sua vontade, a lei; seu arbítrio, a liberdade; sua religião, a dos súditos. Para os católicos, a realeza era de direito divino; o rei, o representante da divindade. Bosseut, na França ensinava que ‘o trono do rei não era o trono de um homem, mas do próprio Deus’”.

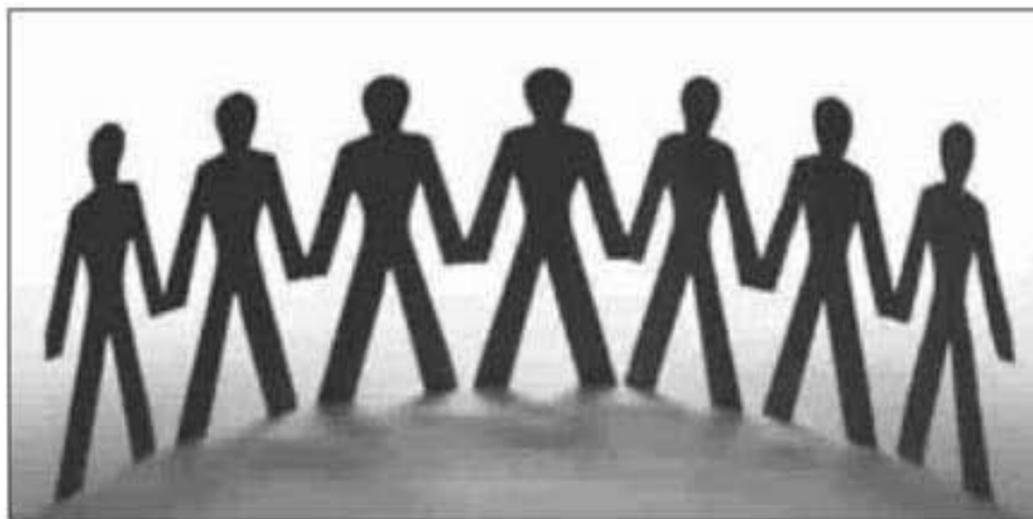
Em todos os momentos em que esses mecanismos de legitimação falharam e o Estado viu-se incapaz de obter os recursos necessários à sua sobrevivência, as conseqüências foram trágicas.

Um dos primeiros episódios de que se tem notícia ocorreu na Palestina, no ano 926 a.C., relatado no Antigo Testamento, no Livro dos Reis. Naquele ano morreu o rei Salomão. No

lugar do império de Salomão surgiram dois reinos, o de Israel, ao Norte, e o de Judá, ao Sul. O herdeiro do trono de Israel era Roboão. Segundo o Livro dos Reis, a população pediu a Roboão que reduzisse os altos impostos cobrados por seu pai, o rei

Salomão, e continuariam a servi-lo. Ele se negou. O país entrou, então, numa longa sucessão de guerras que o levaram a dividir-se em dois reinos. Sem recursos para defenderem-se foram, posteriormente, destruídos.

O reino de Omar (634-644 d.C.) criou um “incentivo fiscal” para a conversão dos povos conquistados ao islamismo. Maomé conquistou Meca, em 630. Em seguida, Abu Bakr, o primeiro califa, conquistou a Síria, o Iraque, as províncias do sul da Pérsia e do sul do Império Bizantino. Omar, seu sucessor, tomou Damasco, em 635, Jerusalém, em 637, e o Egito e a Pérsia, em 642. Dado o caráter de conquista e ocupação desse movimento, buscava-se a conversão ao Islã dos chamados “Povos do Livro”, como eram chamados os cristãos e judeus. E um engenhoso mecanismo para estimular a conversão foi o da isenção tributária. Segundo Cunha (2002:4), os convertidos ficavam isentos do pagamento de um imposto per capita que era cobrado dos não convertidos. A medida teve tanto sucesso que foi estendida aos seguidores de Zoroastro, na Pérsia, e foi mantida até o fim do Império Otomano.



Na China, o colapso da dinastia Ming, em 1644, também foi precipitado pela questão dos impostos. Conforme relata ARRIGHI (2007:326), apesar do grande influxo de prata decorrente do comércio com o Japão e, posteriormente, com a Europa, as dificuldades fiscais do império se agravaram devido às guerras com o Japão, em 1590, e com os Manchus, em 1610. As barreiras comerciais impostas pelo Japão, em 1630, combinado com o forte declínio do suprimento de prata da Europa nos 1630 e 1640, foram, segundo o autor, “a palha que quebrou as costas do camelo”. Com a elevação do preço da prata, o peso dos impostos sobre os camponeses aumentou, o que levou a sublevações por todo o império que culminaram com o colapso dos Ming em 1644.

Na Inglaterra dos Stuart (1603-1704) a questão dos impostos esteve no próprio nascedouro da democracia europeia.

Em 1628, o rei Carlos I, dissolveu o parlamento porque este tentou bloquear decisão sua de coletar impostos sem a autorização parlamentar. Logo em seguida, a rebelião dos presbiterianos escoceses, ocasionada pela tentativa de im-

por-lhes o livro de orações anglicano, obrigou o rei a convocar o parlamento: precisava de um exército e impostos para punir os rebeldes. O parlamento, entretanto, negou-lhe um e outro, fato que precipitou as guerras civis que levaram à execução do rei em 30 de janeiro de 1649 e ao advento da ditadura militar de Oliver Cromwell. Quando se restaurou o poder dos Stuart após a “Revolução Gloriosa” (1688-1689), o rei William (de Orange) e a rainha Mary, neta de Charles I, tiveram que jurar obediência à “Bill of Rights”, assegurando as principais liberdades civis, como o habeas corpus, e consolidando definitivamente a supremacia do parlamento sobre o rei.

Ainda no rol das revoltas relacionadas a impostos vale lembrar a “Revolta do Chá”, em Boston, no dia 16 de dezembro de 1773. Naquela data, os colonos da Nova Inglaterra, disfarçados de índios, jogaram ao mar um carregamento de chá da British East India Company, em protesto contra um ato do parlamento inglês, de abril de 1773, que havia criado um imposto sobre o chá exportado para as colônias americanas. Este foi um dos episódios mais importantes

no movimento que culminou com a declaração de independência em quatro de julho de 1776.

É interessante notar como a cobrança de impostos, enquanto forma de exploração colonial, esteve presente nos eventos que culminaram com a Independência do Brasil, em 1822 e sua posterior consolidação. De todos eles, certamente, a Inconfidência Mineira foi o mais importante. Outros episódios de destaque, como a Guerra de Canudos e a Guerra dos Farrapos, estiveram relacionados com a questão tributária.

Mas retrocedamos um pouco. É dia 15 de fevereiro de 1641. Chega a Salvador uma caravela que traz a notícia da queda de Felipe III, último dos três reis da dinastia que unira Portugal à Espanha, entre 1580 e 1640. O duque de Bragança fora aclamado rei, como João IV; era a restauração da independência portuguesa. O vice-rei do Brasil era D. Jorge de Mascarenhas, o marquês de Montalvão. O vice-rei acolhe a notícia com entusiasmo e envia uma delegação de alto nível para Portugal com o propósito de aderir ao novo rei e colocar a colônia sob sua autoridade. A comitiva é constituída por seu filho, D. Fernando Mascarenhas, e pelos dois jesuítas mais considerados; um deles é o padre Antonio Vieira.

Chegando a Portugal, Vieira logo desperta a atenção do rei, por sua poderosa oratória; alguns sermões que profere em Lisboa lhe dão a fama de grande orador, da qual já desfrutava no Brasil. Em 1642, diante das enormes despesas da guerra, contra os espanhóis e os holandeses, D. João IV decide lançar novos impostos. O povo se revolta, posto que, sendo isentos o clero e a nobreza, todo o peso dos tributos recair-lhe-ia nos ombros. As classes populares exigem que a nobreza e o clero contribuam em igual proporção. Levanta-se enorme discussão. Lembra-se, então o rei, da poderosa oratória de Vieira e convida-o a proferir um sermão em que aborde a questão dos tributos.

É dia 14 de setembro de 1642. Estamos em Lisboa, na Igreja das Chagas. No púlpito, padre Antonio Vieira. Atendendo ao convite do rei, prega o *Sermão de Santo Antonio das Chagas*, onde desenvolve interessante teoria a respeito dos tributos, antecipando conceitos que viriam a se tornar universalmente aceitos apenas muitos séculos depois.

Recorrendo a episódios bíblicos como a da criação da mulher a partir de uma costela de Adão e de quando Cristo determina a São Pedro que fosse pescar e que na boca do primeiro peixe acharia uma moeda de prata com a qual deveria pagar o tributo a César, Vieira desenvolve brilhante argumentação para justificar o pagamento dos impostos e estabelece princípios que ainda hoje orientam qualquer discussão sobre a reforma tributária, tais como o da moderação e da equidade.

Para justificar o princípio da moderação na cobrança dos impostos, diz Vieira (1960:22):

“Foram ineficazes os tributos por violentos, sejam suaves e serão efetivos. (...) Tirou Deus uma costa de Adão para a fábrica de Eva: mas como lhe tirou? (...) Fez Deus adormecer a Adão, e, assim, dormindo, lhe tirou a costa. Pois que razão dormindo, e não acordado? (...) A costa de que se havia de formar Eva, tirou-a Deus a Adão, dormindo, e não acordado, para mostrar quão dificultosamente se tira aos homens, e com quanta suavidade se deve tirar ainda o que é para seu proveito. Da criação e fábrica de Eva dependida não menos que a conservação e propagação do gênero humano; mas repugnam tanto os homens a deixar arrancar de si aquilo que se lhes tem convertido em carne e sangue, ainda que seja para bem de sua casa, e de seus filhos, que para isso traçou Deus tirar a costa de Adão, não acordado, senão dormindo: adormeceu-lhe os sentidos, para lhe escusar o sentimento. Com tanta suavidade como isto, se há de tirar aos homens o que é necessário para sua conversação. Se é necessário para a conservação da pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja: mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal suavidade, que os homens não o sintam, nem quase o vejam. Deus tirou a costa a Adão, mas ele não o viu, nem o sentiu; e se o soube foi por revelação. Assim aconteceu aos bens governados vassallos do imperador Teodorico, dos quais, por grande glória sua, dizia ele: (...) Eu sei que há tributos, porque vejo as minhas rendas acrescentadas: vós não sabeis se os há, porque não sentis as vossas diminuídas. Razão é que por todas as vias se acuda à conservação [do Estado]; mas como somos compostos de carne e sangue, obre de tal maneira o racional, que tenha sempre respeito ao sensitivo. Tão ásperos podem ser os remédios, que seja menos feia a morte, que a saúde. Que me importa a mim sarar do remédio, se hei de morrer do tormento?”

Ainda para justificar o princípio da moderação na cobrança dos tributos, agora se referindo ao episódio do peixe prega Vieira:

“Puêra o Senhor dizer a Pedro, que fosse pescar, e que do preço do que pescasse, pagaria o tributo. Pois porque dispõe que se pague o tributo não do preço, senão da moeda que se achar na boca do peixe? Quis o senhor, que pagasse Pedro o tributo, e mais que lhe ficasse em casa o fruto do seu trabalho, que este é o suave modo de pagar tributos. Pague o tributo sim, mas seja com tal suavidade e com tão pouco dispêndio seu, que satisfazendo às obrigações de tributário, não perca os interesses de pescador. Coma o seu peixe como dantes comia, e mais pague o tributo que dantes não

pagava. Por isso tira a moeda não do preço senão da boca do peixe: (...) Da boca do peixe se tirou o dinheiro do tributo; porque é bem que para o tributo se tire da boca. Mas esta diferença há entre os tributos suaves e os violentos; que os suaves tiram-se da boca do peixe; os violentos, da boca do pescador”.

Com relação ao princípio da equidade, nos diz Vieira:

“Queremos que os meios de conservação [do Estado] sejam suaves? Nom pro una gente, sed pro universo mundo. Não sejam os remédios particulares, sejam universais: não carreguem os tributos somente sobre uns, carreguem sobre todos. (...) O maior jugo de um reino, a mais pesada carga de uma república, são os imoderados tributos. Se queremos que sejam leves, se queremos que se sejam suaves, repartam-se por todos. Não há tributo mais pesado que o da morte, e contudo todos o pagam, e ninguém se queixa; porque é tributo de todos. Se uns homens morreram e outros não, quem levará em paciência esta rigorosa pensão da mortalidade? Mas a mesma razão que a estende, a facilita; e porque não há privilegiados, não há queixosos: Imitem as resoluções políticas o governo natural do Criador: (...) Se amanhece o sol a todos aquece; e se chove o céu, a todos molha”.

No Brasil, importantes episódios históricos tiveram relação com a questão tributária. A pesada cobrança de impostos pela Coroa portuguesa constituiu-se na face mais evidente da exploração colonial. A revolta contra a chamada derrama, método violento de cobrança usado pelos portugueses, constituiu-se em importante base de apoio à Inconfidência Mineira.

A Guerra de Canudos, capítulo importante da luta social no Brasil, foi precipitada por questões tributárias. Logo depois de proclamada a República estabeleceu-se a autonomia dos municípios e as Câmaras locais afixaram editais para a cobrança de impostos. Como ninguém ousava cobrar os impostos dos proprietários de terras, os impostos recaíam sobre as camadas mais pobres, que se revoltavam. Em Bom Conselho, no interior da Bahia, num dia de feira, Antônio Conselheiro reuniu a população

e mandou arrancar e queimar os editais. A notícia chegou a Salvador, indignando as autoridades que resolveram tomar providências severas. Foi enviado um contingente policial, comandado pelo tenente Virgílio de Almeida, para capturar Antônio Conselheiro e dissolver o seu bando. Em Masseté, trinta e cinco soldados atacaram seu grupo com o propósito de prendê-lo ou matá-lo. Apesar de bem armados foram derrotados e puseram-se em fuga: estava iniciada a Guerra de Canudos.

A questão tributária também esteve presente na Guerra dos Farrapos. O conflito de interesses entre produtores de charque rio-grandenses, que exigiam a tributação da concorrência externa da Argentina e do Uruguai, e os compradores de São Paulo, Minas e do Nordeste, que queriam o produto barato, para reduzir o custo da alimentação dos escravos empregados na mineração e na agricultura, ajudou a impulsionar o movimento rebelde.

A revolta do quebra-quilo que varreu a Paraíba, Pernambuco e Alagoas nos idos de 1874 também foi alimentada pela insatisfação contra a cobrança de impostos nas feiras livres do Nordeste. O império autorizara a substituição do sistema de medidas inglês pelo sistema métrico decimal, mas na mudança as autoridades aproveitaram para arrecadar mais impostos e o que se viu foi a sublevação da população que saiu às ruas arrebatando quilos e pesos e tocando fogo nos cartórios.

O poeta alagoano Manoel Campina tornou célebre nos anos 50 do século passado a insatisfação popular contra os impostos em um livreto de cordel intitulado *Discussão de um fiscal com uma fateira*, no qual narra a resistência da vendedora de vísceras na feira (fateira) contra o arrecadador de impostos municipais.

Evolução do sistema tributário brasileiro

O atual sistema tributário brasileiro tem suas origens mais remotas na reforma tributária implementada no período 1965-67.

Os principais objetivos daquelas reformas, foram aumentar a capacidade de arrecadação do Estado visando solucionar o problema do déficit fiscal e do-

É interessante notar como a cobrança de impostos, enquanto forma de exploração colonial, esteve presente nos eventos que culminaram com a Independência do Brasil, em 1822 e sua posterior consolidação. De todos eles, certamente, a Inconfidência Mineira foi o mais importante

tar a estrutura tributária dos meios necessários para estimular o crescimento econômico. Conforme destacam GIAMGIABI e ALÉM (2000:242), o principal aspecto modernizador daquela reforma foi a mudança da sistemática de arrecadação, priorizando a arrecadação sobre o valor agregado, em vez dos tributos em cascata, com efeitos cumulativos.

Muito embora as reformas dos anos 1960 possam ser consideradas o divisor de águas no moderno sistema tributário brasileiro, anteriormente àquele período, particularmente, a partir dos anos 1930, importantes reformas foram realizadas, das quais certamente a mais importante foi a mudança das fontes de arrecadação de impostos do comércio externo para as atividades internas de produção e consumo.

País de economia fundamentalmente agrícola, voltado para o abastecimento de matérias-primas para os países industrializados, particularmente da Europa, o financiamento do Estado se dava desde o Império, e mesmo na República, até a Revolução de 1930, por meio da cobrança de impostos sobre o comércio exterior. O imposto sobre importação, em alguns momentos, chegou a representar 2/3 da receita total do setor público.

Com o início do processo de industrialização, a partir de 1930, e o conseqüente desenvolvimento do mercado interno, tal situação começou a modificar-se. Já na Constituição de 1934, passaram a predominar os impostos internos sobre produtos, o chamado imposto de vendas e consignações, o qual, no início da década de 1940, já era responsável por 30% das receitas dos estados, ao mesmo tempo que a participação do imposto de importação caía para menos de 4%.

No plano federativo, a Constituição de 1946 trouxe, por sua vez, importantes modificações, dotando os municípios de maior capacidade de arrecadação (o imposto do selo municipal e o imposto de indústrias e profissões, ancestral do atual Imposto sobre Serviços – ISS). Além disso, institucionalizou um sistema de transferência de impostos, que modificou a distribuição de rendas entre as esferas de governo.

Como se observa desse breve relato, nunca houve no Brasil uma “revolução tributária”. Na verdade o sistema foi sofrendo sucessivas reformas, acompanhando as mudanças que ocorriam em sua estrutura econômica. Se pudessemos, contudo, falar em inflexões mais profundas caberia destacar duas. A mudança, nos anos 1930, das bases de tributação sobre o comércio exterior para bases domésticas, acompanhando o processo de desenvolvimento industrial sustentado e a conseqüente formação do mercado interno. E as mudanças introduzidas nos anos 1960, com a criação dos impostos sobre valor agregado e o

maior nível de centralização do sistema tributário, necessário para sustentar um crescimento econômico mais fortemente apoiado no Estado.

Em 1988, entretanto, a nova Constituição, refletindo principalmente as mudanças políticas ocorridas no país – a redemocratização e o ressurgimento dos movimentos sociais – promoveu mudanças mais profundas no sistema tributário. Tais mudanças, contudo, afetaram mais a distribuição dos recursos do que propriamente os meios de arrecadação. Por não se ter considerado com igual ênfase os fins pretendidos e os meios para alcançá-los, o resultado foi certo desequilíbrio do sistema. A tentativa de correção desse desequilíbrio, principalmente por parte da União, que de forma geral viu-se com mais obrigações e menos receitas, resultou na piora da qualidade do sistema tributário. Tal piora ocorreu, por seu turno, tanto na distribuição do ônus tributário, quanto na sistemática de arrecadação dos tributos. A crescente participação dos impostos cumulativos na receita federal foi o aspecto mais conspícuo dessa deterioração na qualidade do sistema.

É preciso, contudo, antes de debitar na conta da Constituição de 1988 as atuais mazelas do sistema tributário brasileiro, distinguir, ab initio, o que foram conseqüências propriamente ditas da ênfase assistencial-redistributiva da nova Carta, do que foram, para dizer o mínimo, erros de política econômica. A elevação, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, das taxas de juros a níveis sem paralelo no mundo, provocou a explosão da dívida pública, a qual saltou de 28% do PIB, em 1995, para 52% do PIB, em 2003. Pelo menos metade do aumento da carga tributária entre 1988 e 2007 pode ser debita a isso. A respeito disso, Delfim Netto (2008) afirma:

“Enganam-se os que pensam que foram as políticas de redução de pobreza (que consome poucos recursos) ou as políticas que aumentam a igualdade de oportunidade (condição necessária para a sobrevivência da sociedade democrática) ou a generosa política assistencial-redistributiva estabelecida pela Constituição de 1988, as principais responsáveis pelo aumento da carga tributária. Tudo isso somado à eliminação do financiamento inflacionário (até 1994) talvez tivesse exigido um aumento de carga tributária de 24% para 28% ou 30% do PIB [ao invés dos atuais 36%] para garantir o equilíbrio fiscal definitivo. Essa seria uma carga aceitável para um país pobre mas com sensibilidade social”.

Voltando, entretanto, ao sistema tributário atual, é inegável que além do crescimento acentuado da carga tributária total, o mesmo padece de deficiências

graves cuja solução exige decisões políticas. Sua correção envolve escolhas com impactos na distribuição da renda tanto na dimensão de classe (capital x trabalho), quanto nas dimensões política (público x privado), institucional (União x estados x municípios) e federativa (distribuição regional dos recursos). São soluções de elevada complexidade que, pelo menos no curto prazo, não têm como atender às expectativas de todos os envolvidos.

Daí a impossibilidade de se aprovar no Congresso qualquer proposta de reforma tributária sem demoradas negociações, a menos que se fique apenas em generalidades ou, então, se impeça alguma das partes envolvidas de sentar-se à mesa. A propósito, é sintomático que a grande última reforma tributária no Brasil (1965-67) tenha ocorrido sob um regime político autoritário. Se as reformas de 1988 não enfrentaram grandes obstáculos foi por duas razões. Primeiro, o clima político então reinante no país, que se reconstruía nos planos político e institucional, depois de mais de 20 anos de regime militar, assim o permitia. Segundo, a preocupação maior era de se estabelecer um novo pacto distributivo da renda arrecadada, e não propriamente de reformar a estrutura de arrecadação.

As reflexões acima nos levam a concluir que atribuir as dificuldades de se avançar na reforma tributária à “falta de vontade política do Executivo”, ou à “falta de empenho do Legislativo” é uma meia verdade. O fato de esse tema estar permanentemente na agenda do Congresso demonstra que o que não falta é vontade política de abordá-lo. A questão é que todos pretendem com a reforma ficar numa situação melhor que anteriormente a ela. Na medida em que as discussões avançam e se revela impossível, pelo menos no curto prazo, satisfazer as expectativas de todos, aqueles segmentos potencialmente perdedores tentam travá-las.

Não foi por outro motivo que a votação da proposta de reforma de tributária enviada pelo governo Lula ao Congresso em 2003, apesar de alguns avanços, até hoje não foi concluída.

Outra perspectiva

Dever-se-ia, a nosso ver, abordar essa questão a

A elevação, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, das taxas de juros a níveis sem paralelo no mundo, provocou a explosão da dívida pública, a qual saltou de 28% do PIB, em 1995, para 52% do PIB, em 2003

partir de uma perspectiva diferente. Ao invés de se pensar a reforma tributária como um evento único que se faz de uma vez por todas, mais correto seria abordá-la como um processo permanente de aperfeiçoamento do sistema, de acordo com a evolução da conjuntura política e econômica, nacional e internacional. De posse de uma espécie de “mapa do caminho” ou “plano diretor” previamente aprovado, que

indicasse os pontos críticos do sistema e os objetivos a alcançar, governo e Congresso deveriam, conforme a conjuntura econômica e política o permitissem ou exigissem, avançar, passo a passo, na construção de um sistema que refletisse a vontade da sociedade expressa naquele plano.

Com o propósito de contribuir para traçar esse “mapa do caminho” iremos, no que resta deste trabalho, apontar os principais impasses do atual sistema tributário brasileiro assim

como os princípios gerais que, a nosso ver, deveriam orientar sua solução.

O sistema tributário brasileiro e seus principais dilemas

Os principais contornos do atual sistema tributário brasileiro foram estabelecidos pela Constituição de 1988, atualmente em vigor, conforme se verifica na tabela 1 (página 58).

Principais dilemas do sistema tributário brasileiro

Os principais dilemas do sistema tributário brasileiro estão relacionados a três questões: o nível agregado de taxação (a chamada carga tributária), a equidade do sistema (seu efeito distributivo) e a qualidade do sistema tributário, que tanto afeta a equidade do sistema quanto a competitividade da economia.

Carga tributária

A carga tributária, por si mesma, não deveria ser considerada um problema. Resulta de decisão política da sociedade quanto ao maior ou menor papel que se queira atribuir ao Estado ou ao mercado no

Tabela 1
Estrutura tributária brasileira e arrecadação prevista para 2007
 (em R\$ bilhões e %)

TRIBUTO		Arrecadação em 2007	
		R\$ bilhões	%
Imposto sobre Importação	II	12,16	1,31
Imposto sobre Produtos Industrializados	IPI	33,31	3,59
Imposto de Renda	IR	160,29	17,27
Imposto sobre Operações Financeiras	IOF	7,76	0,84
Imposto Territorial Rural	ITR	0,38	0,04
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	CPMF	36,44	3,93
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	Cofins	102,23	11,01
Programa de Integração Social	PIS/Pasep	26,64	2,87
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	CSLL	33,57	3,62
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	Cide combustíveis	8,02	0,86
Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar	Fundaf	0,38	0,04
Outras receitas		33,43	3,60
Total Federal		454,61	48,98
Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	153,53	16,54
Total Federal + INSS		608,85	65,60
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	FGTS	42,71	4,60
Total de tributos federais		650,85	70,12
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	ICMS	188,88	20,35
Previdências estaduais		24,94	2,69
Outros tributos estaduais		24,41	2,63
Total de tributos estaduais		238,22	25,67
Tributos municipais	IPTU + ISS	35,27	3,80
Previdências municipais		3,81	0,41
Total de tributos municipais		39,08	4,21
Total (federal, estadual e municipal)		928,15	100,00
Em % do PIB		36,02%	

Fonte: Folha de S. Paulo, 31/12/2007, p.B1.

funcionamento e reprodução do sistema. Depende, ainda, de como se queira distribuir a renda entre capital e trabalho, entre as diversas camadas sociais e regiões do país. Como se vê na tabela 2, há países com grau semelhante de desenvolvimento e qualidade de vida e cargas tributárias muito diferentes. Na Suécia e na Dinamarca, a carga tributária gira em torno de 50% do PIB; nos Estados Unidos e Japão é próxima de 25%.

No Brasil, entretanto, há um sentimento generalizado de que a carga tributária é muito alta. Há diversos motivos para isso. Primeiro, no Brasil a carga tributária é sensivelmente maior do que em países com grau de desenvolvimento semelhante ao nosso. Os países da América Latina têm, em média, carga tributária de 24% a 25% do PIB. Os países em desenvolvimento, que são os principais concorrentes do

Brasil, têm uma carga tributária em torno de 27%. A China, concorrente do Brasil em diversos mercados, tem uma carga tributária que se estima em 20%. No Brasil estamos com 36%. Conforme estudo realizado por empresários que participam do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão de assessoramento do presidente da República, as empresas brasileiras recolhem 34,5% de seu faturamento em impostos.

Segundo, porque além de alta para os padrões internacionais, a carga tributária brasileira tem aumentado proporcionalmente mais rápido que a renda. A tabela 3 mostra que nos últimos 19 anos o Produto Interno Bruto do Brasil cresceu a uma taxa anual de 2,5%. No mesmo período o PIB per capita cresceu apenas 0,9% ao ano. Entretanto, a carga tributária per capita aumentou 3,3% ao ano.

Tabela 2
Carga Tributária nos países membros do OCDE
(% do PIB)

1º	Suécia	50,84	17º	Espanha	35,93
2º	Dinamarca	49,02	18º	Reino Unido	35,38
3º	Bélgica	45,82	19º	Nova Zelândia	34,89
4º	Finlândia	44,98	20º	Portugal*	33,96
5º	França	44,24	21º	Canadá	33,91
6º	Noruega	43,95	22º	Eslováquia*	33,12
7º	Itália	43,11	23º	Turquia	33,02
8º	Áustria	43,45	24º	Polónia*	32,63
9º	Luxemburgo	41,68	25º	Austrália*	31,50
10º	Islândia	40,31	26º	Irlanda	30,07
11º	República Tcheca	40,01	27º	Suíça	29,82
12º	Holanda	38,88	28º	Japão*	25,84
13º	Hungria*	38,34	29º	Coreia do Sul	25,49
14º	Alemanha	36,27	30º	EUA	25,39
15º	Brasil	36,02	31º	México	19,49
16º	Grécia*	35,97			
Média OCDE: 36,50		Média UE: 40,60			
Obs. Dados de 2003. (*) Dados de 2002. Brasil (2007).					
Fonte: Ribeiro (2005), Folha de S. Paulo, 31/12/2007, p. B1.					

Terceiro, porque esse aumento não tem sido neutro. Afeta desproporcionalmente os setores sociais e as atividades econômicas com menor capacidade de defender-se do aumento dos impostos ou de repassá-los para os custos dos bens e serviços. Exemplo típico é a chamada "cunha fiscal", por meio da qual os bancos repassam para o custo dos empréstimos todos os impostos que o governo supostamente cobra do setor financeiro.

Quarto, porque esse aumento tem se dado à custa da qualidade do sistema tributário, como evidencia a participação crescente de impostos sobre a produção e o consumo, ao invés de impostos sobre a renda e a propriedade, e de impostos cumulativos, ao invés de impostos sobre o valor agregado.

Conforme se verifica na tabela 4 e no gráfico 1, a

Tabela 3
Evolução da carga tributária no Brasil
(1988-2007)

	1988	2007	% ao ano
PIB real	100	160	2,5
Carga tributária bruta/PIB (%)	24	37	2,3
PIB real apropriado pelo governo	24	59	4,8
População (Índice 1988 = 100)	100	134	1,6
Carga per capita (Índice 1988 = 100)	100	184	3,3

Fonte: Netto, Delfim (2008)

principal base de incidência dos impostos no Brasil é o sobre o consumo, que responde por cerca de 50% do total arrecadado. A renda e a propriedade respondem por cerca de 27% e 3% respectivamente. Os impostos sobre consumo pesam relativamente mais sobre os pobres, que gastam uma proporção maior de seus rendimentos na compra de bens necessários à subsistência. Já os impostos sobre a renda e a propriedade, que incidem proporcionalmente mais sobre os mais ricos, respondem por apenas 30% do total arrecadado.

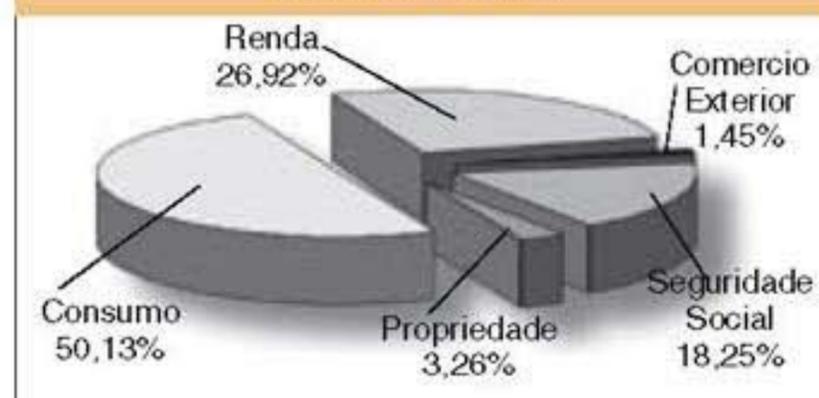
Equidade do sistema tributário

Um sistema tributário pode ser progressivo, proporcional ou regressivo. O sistema é progressivo quando os mais ricos pagam proporcionalmente mais impostos que os mais pobres. É proporcional quando todos pagam proporcionalmente a mesma coisa. É regressivo quando os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos que os ricos. Considerando-se ser justo os ricos pagarem proporcionalmente mais impostos que os pobres, um sistema progressivo é mais justo do que um sistema proporcional que, por sua vez, é mais justo que um sistema regressivo.

Tabela 4
Carga tributária no Brasil por base de incidência

	R\$ bilhões
Renda	170,77
Consumo	318,01
Propriedade	20,68
Seguridade Social	115,75
Comércio Exterior	9,18
Total	634,39
Obs: Dados de 2004	

Gráfico 1
Carga tributária no Brasil por base de incidência - 2004



A justiça tributária, por sua vez, não depende apenas das alíquotas dos impostos, mas também da sua base de incidência, ou seja, do que será tributado. Três coisas podem ser tributadas: a propriedade, a renda e o consumo. Um sistema tributário que tributa mais a propriedade e a renda do que o consumo tende, teoricamente, a ser mais progressivo, pois os ricos têm mais propriedades e renda do que os pobres. Já um sistema tributário que tributa mais o consumo tende a ser regressivo, pois enquanto os pobres geralmente gastam grande parte de sua renda no consumo, os ricos gastam uma parcela menor, acumulando o excedente na forma de propriedade ou poupança.

O imposto sobre a propriedade e a renda é chamado de imposto direto, pois incide diretamente sobre a renda bruta do contribuinte. Já o imposto sobre o consumo é um imposto indireto, pois é incluído no preço dos bens e serviços que a pessoa adquire. Quem recolhe o imposto do consumidor final não é o governo, mas quem vende o bem ou o serviço, que deve repassá-lo ao fisco. Daí por que o governo incentiva os consumidores a pedir nota fiscal em todas suas compras; é a única forma de o governo controlar a parcela que o comerciante deve repassar-lhe de cada venda efetuada e, assim, evitar a sonegação. Em alguns países não pedir a nota fiscal é crime, da mesma forma que não dá-la.

Se considerarmos, como se vê na tabela 4 e no gráfico 1, que no Brasil os impostos sobre a renda e a propriedade respondem por apenas 30% da arrecadação total e o consumo por mais de 50%, não resta dúvida sobre o caráter regressivo do sistema.

É possível, entretanto, abrandar o caráter regressivo dos impostos indiretos. Por exemplo, estabelecendo alíquotas diferentes para os produtos conforme sua essencialidade. No Brasil, o principal imposto sobre o consumo é o ICMS, cobrado pelos estados. De forma geral, as mercadorias essenciais têm alíquota menor. Já produtos considerados supérfluos, como um carro de luxo ou bebidas alcoólicas pagam alíquotas acima da taxa padrão que é de 18%. No estado de São Paulo, até janeiro de 2007, diversos produtos que compunham a cesta básica ou eram bastante consumidos – como arroz, farinha de mandioca, feijão, pão francês, ovo, lingüiça, mortadela, salsicha e vinagre – pagavam 7% de ICMS. A partir daquela data tiveram suas alíquotas majoradas para 18%.

Estabelecer alíquota zero para alimentos tornaria o sistema tributário mais progressivo, mas resultaria em grandes perdas de arrecadação, dado o peso desses impostos na arrecadação total. Cerca de ¼ da tributação indireta no Brasil incide sobre alimentação. Exigiria, por outro lado, elevar muito o imposto sobre o consumo de outros itens, afetando negativamente a renda e

o emprego das pessoas naqueles setores. Além disso, os estados mais pobres, cuja arrecadação depende mais da venda de alimentos, seriam ainda mais prejudicados.

Para tornar o sistema tributário mais justo a reforma tributária deveria, portanto, aumentar a participação dos impostos sobre a renda e a propriedade e diminuir os impostos sobre o consumo e a produção. Corrigir esse tipo de distorção, entretanto, não é tarefa simples. A opção por impostos indiretos se faz também por razões de ordem prática. Primeiro, porque são impostos considerados de alta produtividade, ou seja, têm elevada capacidade de arrecadação e baixo custo de fiscalização, principalmente quando se utiliza o mecanismo de substituição tributária. Esse mecanismo permite concentrar nas primeiras etapas da produção – normalmente na própria indústria – toda cobrança que se daria ao longo da cadeia produtiva, até a chegada do produto no varejo. Isso facilita a fiscalização e elimina boa parte da sonegação que em determinados setores muito pulverizados é bastante elevada.

Um segundo fator que favorece os impostos indiretos é a menor resistência ao seu pagamento, pois o imposto vai embutido no preço da mercadoria. Impostos que exigem cálculos por parte do contribuinte são mais difíceis de serem cobrados e aumentados do que aqueles impostos menos transparentes. Um aumento de impostos que exigem cálculos do contribuinte, como o imposto de renda de pessoa física, será imediatamente percebido como uma subtração direta de sua renda e gerará resistência imediata. Já o aumento de um imposto indireto, embutido no preço da mercadoria, por não exigir cálculos do contribuinte, gera menor resistência. Voltemos ao exemplo citado acima do aumento do ICMS de 7% para 18% para os produtos da cesta básica no Estado de São Paulo no início de 2007. A questão mereceu algumas notas no noticiário econômico dos jornais e não se falou mais no assunto. Já se a prefeitura de São Paulo resolvesse aumentar o IPTU – um imposto direto – dos moradores da periferia o efeito econômico seria o mesmo, mas a resistência e as críticas seriam muito maiores. Há que se considerar, ainda, que um aumento de imposto indireto, pode não ser imediatamente repassado para o preço final do produto. Se o setor econômico onde ocorreu o aumento for muito competitivo, há a possibilidade de parte do aumento ser absorvida pela indústria, pelo atacado ou pelo varejo, por meio da redução na margem de lucro, não afetando diretamente o consumidor.

O aumento das alíquotas marginais do imposto de renda, por seu turno, embora correto do ponto de vista da justiça fiscal, pode ser pouco efetivo, caso não se tenha uma administração fazendária com os meios necessários para exercer a fiscalização da

arrecadação de impostos cujo controle é mais difícil. Além disso, as pessoas situadas nos estratos mais elevados de renda são aquelas que, normalmente, têm mais recursos para subtrair-se ao pagamento dos impostos, por meio das técnicas de “planejamento tributário”. Desse modo, a elevação das alíquotas marginais, sem os meios necessários de controle, pode resultar em menos ao invés de mais arrecadação. Como se verifica na tabela 5, a maior alíquota marginal do imposto de renda pessoa física no Brasil é 27,5% e a parcela arrecadada pelo imposto de renda pessoa física responde por apenas 36% do total do imposto de renda arrecadado. Nos Estados Unidos, a maior alíquota é de 40% e o imposto de renda pessoa física responde por 82% do total do imposto de renda arrecadado. A diferença, entretanto, é que nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, a administração fazendária dispõe de meios mais eficazes de controle, inclusive uma legislação mais rigorosa.

Tabela 5
Imposto de renda da pessoa física em países selecionados
(% do PIB)

País	Maior alíquota	IRPF/IR total
Brasil	27,5	36
Dinamarca	68,0	88
Japão	65,0	48
Coreia do Sul	53,7	60
Itália	51,0	80
Chile	50,0	16
Estados Unidos	40,0	82
Reino Unido	40,0	79
México	35,0	49
Argentina	30,0	16
Fonte: GIAMBIAGI e ALÉM (2000:258)		

Qualidade do sistema tributário

O sistema tributário brasileiro, além dos problemas já mencionados, padece de outras deformações que comprometem a competitividade das empresas e da economia como um todo. Dentre elas se destacam a complexidade do sistema e as incidências cumulativas.

As mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 – ao aumentarem as transferências da União para estados e municípios, ao vincularem parte da receita União com os gastos em educação e seguridade social, ao universalizarem o atendimento à saúde por meio o Sistema Único de Saúde (SUS) e ao ampliarem a cobertura do sistema previdenciário a praticamente toda população com idade superior

a 65 anos sem dotar a União dos meios necessários – criaram um desequilíbrio no orçamento federal.

Esse desequilíbrio foi amplificado com a política macroeconômica adotada a partir de 1994, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Baseada na elevação dos juros aumentou a dívida pública de 28% do PIB, em 1995, para 52% do PIB, em 2003. Graças à manutenção de elevados superávits primários e à pequena queda nas taxas de juros, a proporção entre dívida pública e PIB tem caído. Em 2007 alcançou 42,8% do PIB. O valor absoluto da dívida líquida do setor público, entretanto, só tem aumentado. Ao final de 2007, o saldo era de R\$ 1,15 trilhão de reais, o que resultou em um gasto com juros de R\$ 159,5 bilhões, o que equivale a cerca de 6% do PIB.

Tanto o aumento das transferências aos estados e municípios e dos gastos sociais quanto a elevação da dívida pública exigiram a elevação da arrecadação do governo federal e, em consequência, da carga tributária. Como se observa na tabela 6, o aumento de arrecadação ocorreu, basicamente, pelo aumento da participação das contribuições sociais na arrecadação total. A opção pelas contribuições e não pelos impostos, como veremos a seguir, se deu por motivos de ordem prática.

A Constituição de 1988 aumentou os percentuais de repasse do IPI e do IR para o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM). A participação desses fundos na arrecadação federal desses impostos era da ordem de 9% em 1979/80. A Emenda Constitucional 23 de 1983, elevou a participação para 12,5% e 13,5% respectivamente. Com a Constituição de 1988, essa participação subiu para 21,5% e 22,5%, respectivamente.

Como qualquer aumento nesses impostos seria automaticamente partilhado pela União com os estados e municípios, a solução foi recorrer às contribuições sociais, que não precisam ser repartidas. Desse modo, foram criadas ou aumentadas diversas contribuições, como a CPME, PIS, Cofins (antigo Finsocial) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). Como se verifica na tabela 6 (página 62), a participação dessas contribuições na receita da União aumentou de forma expressiva desde o início dos anos 1990. A Cofins é hoje, depois do imposto de renda, a principal fonte de arrecadação da União.

O problema das contribuições, exceto a Cofins, a partir de 2005 transformada num tributo sobre o valor agregado, é que são tributos cumulativos ou “em cascata”. Tal fato tem um efeito perverso sobre a competitividade da produção nacional, tanto nas exportações quanto na competição com os produtos importados. Esse efeito negativo sobre a competitividade ocorre porque hoje é universalmente aceito que

Tabela 6
Receita Federal
(% do PIB)

Composição	1991	1995	1999	2003	2006	2007
Imposto de Importação	0,42	0,70	0,74	0,48	0,43	0,50
IPI	2,16	1,93	1,55	1,16	1,21	1,35
Imposto de Renda	3,39	4,11	4,84	5,47	5,91	6,05
IPMF/CPMF	0,00	0,00	0,75	1,36	1,38	1,40
IOF	0,59	0,46	0,46	0,26	0,29	0,30
Cofins	1,31	2,16	3,02	3,50	3,98	4,00
PIS/Pasep	1,06	0,87	0,92	1,02	1,05	1,05
Contribuição sobre lucro líquido	0,28	0,83	0,69	0,99	1,21	1,25
Cide	0,00	0,00	0,00	0,44	0,34	0,30
Outras receitas	0,86	0,84	1,26	1,40	1,10	1,10
Total	10,07	11,90	14,23	16,08	16,90	17,30

Fonte: GIAMBIAGI (2007:19)

as exportações não devem ser tributadas na origem, uma vez que o serão nos países de destino. Caso se tribute as exportações, os produtos serão tributados duplamente, tomando-se, assim, menos competitivos nos mercados externos.

Como os impostos cumulativos não têm como ser compensados, acabam incluídos no preço final das mercadorias exportadas; desse modo, junto com as mercadorias, exportam-se também os impostos.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por ser um imposto sobre valor agregado, não padece do problema acima mencionado. Entretanto, sua sistemática de cobrança afeta a competitividade das exportações, além de agravar os desequilíbrios regionais existentes no país.

O ICMS é um imposto sobre valor agregado estadual. É cobrado na origem, ou seja, no local onde a mercadoria é produzida, e não no destino, ou seja, o local onde a mercadoria é consumida. O fato de ser um imposto estadual já trás um problema: a complexidade. Cada estado tem seu próprio regulamento para o ICMS, que freqüentemente é alterado. Além disso, um mesmo produto pode ter alíquotas diferentes em cada estado. Isso faz com que as empresas precisem conviver com um verdadeiro cipoal

de normas e tarifas, gerando elevadas despesas na sua administração tributária e, conseqüentemente no seu custo de produção. O fato de ser cobrado na origem gera, por sua vez, dois tipos de distorções:

a guerra fiscal, que afeta as finanças dos estados, e o não pagamento dos créditos tributários gerados pelas exportações, que afeta a competitividade das exportações.

A guerra fiscal é um instrumento por meio do qual os estados disputam entre si a atração de empresas, oferecendo vantagens relacionadas ao pagamento do ICMS. Vejamos um exemplo. Suponhamos que o estado de São Paulo cobre 19% de ICMS sobre um determinado produto. Produzindo em São Paulo, a empresa deverá recolher para o fisco de São Paulo os 19% sobre o valor

do produto, caso ele seja vendido no próprio estado. Caso seja vendido fora de São Paulo, serão recolhidos 7% em São Paulo e os outros 12%, correspondentes à alíquota interestadual, serão pagos no estado de destino do produto. Para atrair essa empresa para seu território, o que um estado pode fazer? Oferece para a empresa, caso ela se mude para lá, um financiamento em 20 anos sem juros nem correção para o pagamento da parcela do ICMS que deverá ser recolhida no estado. Na prática isso significa isentar a

Ao invés de se pensar a reforma tributária como um evento único que se faz de uma vez por todas, mais correto seria abordá-la como um processo permanente de aperfeiçoamento do sistema, de acordo com a evolução da conjuntura política e econômica, nacional e internacional

empresa do pagamento daquela parcela do imposto, pois daqui 20 anos esse valor estará totalmente depreciado. A empresa muda-se para o novo estado. Supondo que a alíquota do ICMS seja a mesma, o fato de sair de São Paulo para um estado considerado mais pobre pelas normas atuais do tributo já inverte a alíquota interestadual². No exemplo em tela, a empresa deveria, então, recolher os 12% no estado para onde se mudou e pagar os restantes 7% no estado de destino do produto. Como, entretanto, o estado para onde a empresa se mudou ofereceu o financiamento para aquela parcela que seria paga em seu território, a empresa que, em São Paulo, deveria recolher 19% sobre o valor do produto pagará apenas 7%, embolsando a diferença. O problema com esse tipo de instrumento é que acaba se tornando um jogo de soma zero, pois todos os estados passam a oferecer as mesmas vantagens e tornam-se reféns das empresas que acabam fazendo um leilão para ver quem oferece mais vantagens. O resultado é a redução da arrecadação com efeitos negativos sobre a oferta dos serviços públicos.

Já o acúmulo de créditos tributários ocorre porque a sistemática de cobrança na origem impede que se isente do pagamento do ICMS a compra de insumos destinados à produção de bens finais para exportação que, teoricamente, são isentos do imposto. Como as empresas vendem tanto para o mercado interno quanto para o mercado externo, não há como saber antecipadamente qual parcela de um determinado insumo será utilizada em produtos destinados à exportação. A solução é, ao final do processo de produção, gerar um crédito tributário para o exportador final do produto no montante dos impostos que ele pagou ao adquirir os insumos utilizados. O problema, entretanto, é que como o ICMS é um imposto estadual, esse crédito deve ser pago pelo estado onde a exportação está sendo realizada. Ocorre, entretanto, que pela sistemática de

cobrança na origem, os impostos sobre os insumos foram recolhidos no estado onde foram adquiridos, que nem sempre é o mesmo onde o produto final é produzido e exportado. Dessa forma, cria-se um problema insolúvel, pois um estado deverá devolver ao exportador um imposto que foi recolhido em outro estado. Obviamente ninguém (exceto o Estado de

São Paulo, com condiciona- lidades), está pagando esses créditos tributários gerados pelas exportações. Na prática, um imposto sobre valor adicionado, como o ICMS, acaba gerando as mesmas distorções que os impostos cumulativos.

É preciso considerar, finalmente, que a sistemática de cobrança do ICMS na origem atenta contra a própria justiça tributária. Isso ocorre porque no caso das operações interestaduais quem paga o imposto é o consumidor do estado onde a mercadoria está sendo vendida e quem recebe o benefício do imposto é o estado onde a mercadoria foi produzida. Como, normalmente, os produtos de maior valor são feitos nos estados mais ricos, o consumidor do estado mais pobre acaba por pagar o imposto para o estado mais rico. Para atenuar esse problema, nas operações interestaduais existe a chamada alíquota interestadual, já mencionada acima, de forma que parte do imposto fica no estado de origem e parte vai para o estado de destino.

A única forma de eliminar essas distorções decorrentes da sistemática de cobrança do ICMS é estabelecer o princípio da

cobrança no destino. Cobrando o ICMS no local de consumo da mercadoria se acaba com a guerra fiscal entre os estados, pois nenhum estado teria como utilizar a parcela cobrada na origem como moeda de barganha para atrair as empresas para seu território. Acaba também o problema do crédito tributário na exportação, pois como não foi pago antecipadamente não tem por que ser devolvido.

Mas, com soe acontecer, falar é mais fácil que fazer. Na verdade, esse tem sido um dos principais

Para tornar o sistema tributário mais justo a reforma tributária deveria, portanto, aumentar a participação dos impostos sobre a renda e a propriedade e diminuir os impostos sobre o consumo e a produção



entraves para a conclusão da reforma tributária enviada pelo governo ao Congresso em 2003. A primeira dificuldade para aprovar esse tipo de medida está relacionada com o impacto redistributivo que vai gerar. Os estados mais ricos, com elevada concentração da atividade industrial, que são “exportadores líquidos” de mercadorias para os estados mais pobres, perderiam parcela importante da arrecadação atual do ICMS, que representa, em média, 80% da arrecadação estadual. Como resolver os problemas gerados por essa perda de receita no financiamento da educação, saúde, universidades, investimentos em infra-estrutura, pagamento do funcionalismo etc.? A segunda dificuldade vem dos estados que entraram na guerra fiscal, pois desmonta todo o esquema e deixaria os estados que fizeram acordos formais com essas empresas numa situação difícil. Por isso, os estados mais ativos no uso desse mecanismo da guerra fiscal nos últimos anos, mesmo que se beneficiassem no longo prazo com a mudança de sistemática, no curto prazo não teriam como honrar os compromissos assumidos para atrair as empresas.

Conclusão

As questões acima destacadas, que propositalmente chamamos dilemas e não simplesmente

distorções, exigem escolhas da sociedade. Tais escolhas são dilemas porque não são neutras. Como já afirmamos anteriormente, reforma tributária diz respeito, em última instância, a como a sociedade deseja repartir a renda gerada pelo trabalho entre os diversos segmentos que a compõem. Vivêssemos em sociedade igualitária, estaríamos frente a uma questão puramente administrativa. Como vivemos em uma sociedade desigual em suas mais diversas dimensões, estamos frente a um problema político, cuja solução nunca será definitiva. Aplica-se, neste caso, o conselho de Deng Xiaoping: “Atravessar o rio pisando nas pedras”.

Aldo Rebelo é jornalista, deputado federal (PCdoB/SP). Foi presidente da Câmara dos Deputados (2005/2007), ministro da Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República (2004/2005), líder do governo da Câmara (2003/2004) e presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (2002/2003)

Luís Antonio Paulino é doutor em economia pela Unicamp e mestre em Economia e Finanças Públicas pela FGV/SP. É professor de economia na Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Marília. É membro do Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP

Bibliografia

- ARRIGHI, G. *Adam Smith in Beijing*. Londres: Verso, 2007.
- BARBOSA, F. de H. “A CPMF” in *Conjuntura Econômica*, Janeiro de 2008.
- CARDOSO, E. “O embrulho”. *Valor*, 10/01/2008, p. A2.
- CÉZARI, M. “Brasileiro nunca pagou tanto em tributos”. *Folha de S. Paulo*, 31/12/2007, p. B1.
- CUNHA, A. S. *Os Impostos e a História*. Série Textos para Discussão. Texto n. 258. Brasília: Universidade de Brasília, novembro de 2002.
- GIAMBIAGI, F. *Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007*. Texto para Discussão n. 1309. Rio de Janeiro: IPEA, novembro de 2007.
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. *Finanças Públicas*. Teoria e Prática no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MONIZ, E. *A Guerra Social de Canudos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- NETTO, D. “Jogo de alto risco e pouca ética”. *Valor*, 22/01/2008, p. A2.
- RIBEIRO, R. N. *Carga Tributária*. II Seminário de Política Tributária. Brasília: Coordenação-Geral de Política Tributária – Secretaria da Receita Federal, julho de 2005.
- ROMERO, C. “IVA, IR e equidade no sistema tributário”. *Valor*, 12/12/2007, p. A2.
- VIEIRA, Padre Antônio. *Pe. Antônio Vieira. Sermões Escolhidos*. Seleção e Prefácio de Eloy Melo do Prado. São Paulo: Livraria e Editora Logos Ltda., 1960.

Notas

- 1 - Segundo a mitologia grega, Sísifo, filho do rei Éolo, da Tessália, e Enarete, era considerado o mais astuto dos mortais. Por ter enganado os deuses diversas vezes, quando morreu foi condenado a rolar com as mãos, por toda a eternidade, uma grande pedra de mármore até o cume de uma montanha; toda vez que ele estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente abaixo até o ponto de partida por meio de uma força irresistível. Por esse motivo, a tarefa que envolve esforços inúteis passou a ser considerada “Trabalho de Sísifo”
- 2 - Os estados que a legislação atual do ICMS considera mais ricos e que nas vendas interestaduais ficam com a menor parcela do imposto são MG, PR, RS, SC e SP. Todos os demais, ao realizarem um venda interestadual, ficam com a maior parcela do imposto

A reforma tributária: entre a necessária e a possível

Uma reforma tributária democrática faz-se fundamental para o desenvolvimento brasileiro. A questão é como fazê-la combinando questões econômicas com interesses sociais e políticos



Adilson Farias

LECIO MORAIS

Um sistema tributário distribui o ônus do financiamento do Estado. No Brasil, isso significa também como repartir as receitas entre o governo federal e os outros entes subnacionais: Estado e municípios. Falar em reforma tributária é falar em mudar, transferir o ônus vigente e alterar a repartição dessa receita entre a União e os demais entes subnacionais. É mexer em muitos interesses. Especialmente no Brasil, por ser organizado em uma estrutura federada em três níveis que dividem muitas responsabilidades entre si, de forma concorrente, e onde o sistema tributário é matéria constitucional.

Por essa razão, todos são a favor de uma reforma, mas cada setor, grupo social ou região tem sua própria solução. São muitas as clivagens em que se dividem a sociedade e as regiões nessa matéria. E a necessidade de dar status de matéria constitucional a toda e qualquer mudança denota a profunda desconfiança, mútua, entre as partes envolvidas. Boa parte dessa desconfiança tem por base a facilidade com que se fazem – e se desfazem – as maiorias parlamentares. Daí a dificuldade de se conformar uma maioria parlamentar nas duas Casas do Congresso que viabilize uma reforma ampla e coerente, seja lá

quais forem seus beneficiários ou prejudicados.

Este artigo pretende mostrar as razões que tornam necessária uma reforma tributária democrática, adiantando sugestões das mudanças fundamentais. Também pretendemos discutir quais as principais clivagens em que se dividem os interesses da sociedade e dos governos das três esferas da Federação.

A evolução recente do sistema tributário

Até a República Velha, o Estado foi financiado principalmente por impostos sobre as importações, o que dava poder ao setor exportador que determinava a capacidade de importar. Com a construção de um mercado nacional a partir da Revolução de Trinta, paulatinamente esse financiamento foi sendo transferido para os impostos sobre a circulação e a produção de riqueza, permanecendo residuais as receitas decorrentes das importações e do patrimônio e renda.

Só a partir da reforma tributária e fiscal de 1967 do Regime Militar, os tributos sobre patrimônio e renda passaram a ter participação significativa, mas os impostos indiretos permaneceram dominantes. No entanto, pela primeira vez, esses impostos dei-

xaram de ser cobrados em cascata e passaram a ser calculados pelo valor adicionado (o chamado IVA), o que permite saber quanto o consumidor está a pagar ao final da cadeia produtiva e de distribuição. Foi quando apareceu o ICM (assim, ainda sem o S de serviços) estadual, o IPI federal (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o ISS (Imposto sobre Serviços) dos municípios.

O Regime Militar, centralizando o poder na União, normatizou e restringiu a capacidade tributária dos Estados e Municípios, padronizando seus impostos. O predomínio político de estados grandes produtores – como São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul – no jogo federativo determinou a cobrança do ICM na origem, dando-lhes maior poder de autofinanciamento, em detrimento dos estados mais atrasados, predominantemente consumidores. Mesmo sob a ditadura, esse arranjo centralizador da Constituição de 1967, benéfico aos estados ricos, só foi possível porque a União bancou um mecanismo de compensação, redistribuindo parte do seu imposto de renda e do IPI por meio de mecanismos conhecidos como FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Também o Imposto Territorial Rural foi federalizado, mas sua receita passou a ser dividida com os municípios, além de manter a mesma baixa arrecadação de antes, quando era estadual.

– com tendência à concentração do sistema tributário.

Essa estrutura tributária foi herdada pela Nova República. A Constituinte de 1987-88 introduziu melhorias, mas o sistema permaneceu com sua estrutura praticamente inalterada e assim perdura, basicamente, até hoje. A grande alteração feita a ela foi a destinação de mais recursos para os estados e municípios. Alguns novos impostos, como o IPVA, foram acrescentados, e os fundos de participação foram ampliados. Estabeleceu-se que todo novo imposto a ser criado teria de destinar um quarto de sua receita aos entes subnacionais. O imposto de renda continuou sendo aperfeiçoado e aumentou sua participação na receita total.

Assim, a Constituição de 1988 desenhou um sistema tributário que dava ênfase relativa à tributação direta e desconcentrava regionalmente a receita, tanto pelos impostos subnacionais como pela participação da arrecadação dos federais.

O governo FHC: concentração tributária e elevação da carga

A partir de 1994 e durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), um grande número de mudanças constitucionais aumentou significativamente a carga tributária e reconcentrou a arrecadação no governo federal. A impossibilidade de ter uma maioria confiável para realizar uma reforma tributária global fez com que todas as mudanças tenham sido pontuais, feitas ad hoc para elevar a receita do governo federal, tanto para compensar as perdas dos ganhos inflacionários existentes até 1994 como, principalmente, para suportar o crescimento explosivo da dívida pública (ver Gráfico 1).

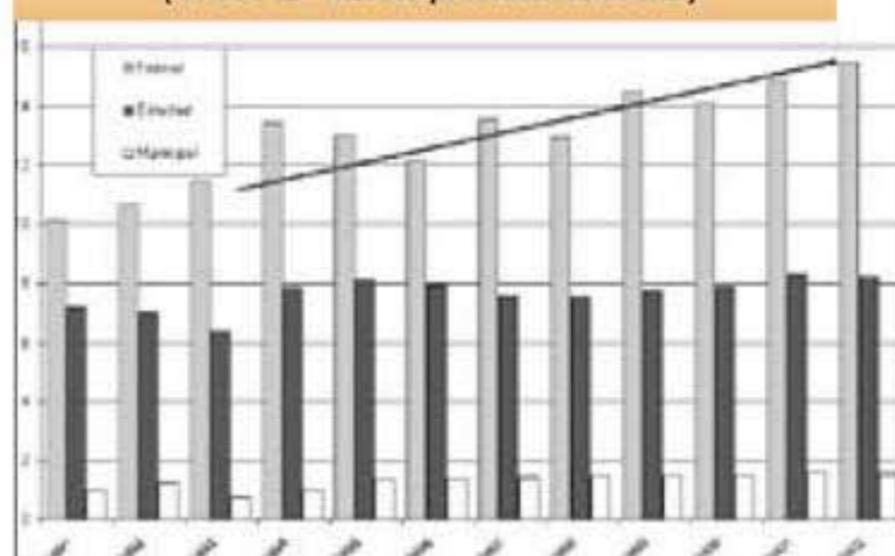
Tabela 1
Participação de entes da Federação na arrecadação da receita tributária
Concentração tributária da União avançando entre sístoles e diástoles autoritários

Fase republicana	Ano	União	Estados	Municípios
Estado Novo	1940	61%	27%	12%
Constituição 1946	1950	61%	32%	8%
	1960	64%	32%	4%
Regime Militar Constituição 1967-69	1970	67%	31%	3%
	1980	78%	19%	3%
Constituição 1988	1990	63%	28%	9%
Após reformas FHC	2000	68%	27%	5%

Fonte: IBGE/Ipeadata

A distribuição da carga tributária entre a União e os entes subnacionais variou ao longo do século passado, mas com uma tendência clara de concentração da arrecadação e da receita no governo federal. A Tabela 1 mostra a variação dessa distribuição, com períodos mais democráticos, tendendo à desconcentração, e períodos autoritários – inclusive o recente neoliberal

Gráfico 1
Carga tributária por esfera de governo
(% do PIB - exceto previdência social)



Em meio à estagnação econômica e a aflições fiscais várias “contribuições sociais” foram criadas, incidindo sobre o faturamento (Cofins e CIDE) e sobre o lucro (CSLL) já tributados pelos impostos existentes, ou sobre a movimentação financeira (a agora extinta CPMF) e ainda majorando outras preexistentes, como o PIS. E pior: todas as novas contribuições incidem cumulativamente e não sobre o valor adicionado, como o ICMS. Ao centrar as inovações nas contribuições sociais, o intuito era abocanhar a nova arrecadação apenas para o governo federal, sem distribuí-la com estados e municípios.

As novas contribuições além de piorarem a regressividade da carga tributária por incidirem sobre os consumidores finais, trouxeram de volta a cobrança cumulativa, “em cascata”, distorcendo o sistema e dificultando o cálculo tributário. Ao mesmo tempo, não significaram, a princípio, nenhum ganho líquido de recursos para as áreas a que eram destinadas, como a Seguridade Social, por exemplo, pois apenas substituíram os recursos dos impostos que antes as financiavam, e passaram a ficar disponíveis no Tesouro Nacional. Esses recursos agora disponíveis foram destinados prioritariamente para fazer superávit na tentativa infrutífera de controlar a explosão da dívida pública criada pelos juros altos da política monetária de estabilização, baseada na ancoragem cambial do Real ao dólar.

De fato, foram os custos dessa política monetária que fizeram o endividamento público explodir (ver Gráfico 2). Enquanto a despesa pública federal se manteve estável, no segundo governo, o governo FHC, seguindo a receita do FMI, destinou parte importante das receitas ao superávit primário, na tentativa de compensar o endividamento brutal e manter o valor dos títulos da dívida federal.



Depois da mixórdia das reformas tucanas (40 emendas constitucionais em oito anos e dezenas de Medidas Provisórias regulamentando-as), do endividamento público explosivo e da “guerra fiscal” o sistema tributário transformou-se de um sistema ruim em um verdadeiro monstro.

A regressividade do sistema tributário e a concentração da arrecadação na União

O Brasil tem uma das mais altas cargas tributária sobre o consumo. Em 2006, 57,9% dos tributos federais (impostos e contribuições) provieram do consumo e 42,1%, da renda. Se juntarmos estados e municípios, a parcela de indiretos fica ainda maior. Países da OCDE apresentam uma estrutura tributária inversa: os impostos sobre o consumo, em média, representam 32,1%; o imposto sobre a renda, 35,4% (o restante), vem do patrimônio.

Quando os impostos são indiretos incidem sobre o consumidor final, com os mais pobres consumindo 100% – ou quase – de sua renda. Eles pagam relativamente mais impostos que os ricos. No Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%.

Até nosso imposto de renda tem baixa progressividade: só há duas faixas de rendimento e seu piso inicial de contribuição é muito baixo. O pequeno valor das deduções e o privilégio da tributação dos rendimentos de capital também reduzem a progressividade. A renda do trabalho é desproporcionalmente tributada frente à do capital: um terço do imposto de renda de 2006 veio do trabalho.

Os impostos sobre a propriedade são muito baixos, e uma administração tributária frágil acaba agravando o problema. O péssimo desempenho de arrecadação do ITR (Imposto Territorial Rural) é um exemplo de que, no Brasil, não se tributa os ricos e seu patrimônio. Apesar da grande concentração de terra, o ITR sempre teve uma arrecadação insignificante; em 2006, representou apenas 0,1% da receita de impostos e contribuições federais, embora a base tributável abranja milhões de quilômetros quadrados de propriedade agrícola.

A irracionalidade da carga tributária e o peso da dívida pública – em meio ao mais longo período de estagnação econômica – criaram uma situação fiscal de difícil solução. O pacto federativo foi esgarçado pela “guerra fiscal”, e a tributação indireta e em cascata faz os pobres pagarem cada vez mais

pela administração pública e pelo ônus da política monetária e cambial.

O problema federativo: um fator estrutural do impasse tributário

Outra questão de fundo que agravou o problema tributário foi o lento – mas contínuo – processo de mudança na posição econômica relativa entre os estados federados. Estados mais ricos como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul perderam importância relativa, enquanto outros passaram a crescer acima da média nacional, inclusive pela concessão de isenções a novos investimentos para ganhar base tributária.

A Tabela 2 ilustra no período de duas décadas (1985-2005) o deslocamento produtivo relativo entre as regiões e também o descompasso entre o comportamento do PIB regional no PIB nacional e sua respectiva participação na arrecadação do ICMS total. Há regiões e estados onde as duas participações crescem (Centro-Oeste, DF e MT) ou decrescem em sintonia (Sudoeste, SP), mas em outros a participação relativa no ICMS nacional continua a crescer mesmo quando decresce sua parte no PIB nacional (BA e PA).

Esse fenômeno de longo prazo de deslocamento

Durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), um grande número de mudanças constitucionais aumentou significativamente a carga tributária e reconcentrou a arrecadação no Governo Federal

relativo das economias estaduais e das respectivas arrecadações de ICMS tensiona a estrutura tributária e as relações federativas. Por ser um imposto cobrado na origem e destinar, nas operações interestaduais, a maior parcela arrecadada para o estado produtor, o ICMS atual incentiva os estados a disputarem investimentos produtivos entre si, explorando suas vantagens naturais ou mão-de-obra mais barata e concedendo isenções fiscais. Graças

à cobrança na origem, mesmo quando um estado concede isenção de ICMS sobre um empreendimento ele pode ter ganhos imediatos, já que deixa de perder renda interna pagando a outro estado produtor parte do ICMS do que consumiria e, ao mesmo tempo, pode receber parte deste ICMS quando o exporta para outro ente federado.

Esse processo deu origem à conhecida “guerra fiscal”, que vem, desde então, estressando as relações entre os estados. Essa mudança na posição relativa dos entes federados e a política fiscal de disputa de investimentos produtivos têm se constituído, ao mesmo tempo, no maior incentivo à reforma tributária e também no principal obstáculo a sua realização. Embora todos os entes tenham interesse em adaptar o ICMS à nova realidade de deslocamento e desconcentração produtiva, todos também temem que a mudança acabe por prejudicá-los. O ICMS é um jogo de soma zero, qualquer mudança de regras implica, pelo menos em curto e médio prazo, os ganhos de alguns se transformarem em perdas de outros.

A reforma tributária: a possível e a necessária

Assim, a reforma tributária passou a ser um consenso nacional – mas cada um tem a sua. Não se consegue construir um consenso, nem quanto à distribuição entre pobres e ricos nem quanto às diversas regiões do país. Mesmo em algumas regiões, como a Norte, os interesses divergem, pois ao Amazonas que, graças à Zona Franca é um grande exportador interno, interessa a cobrança do ICMS na origem, enquanto os demais estados – liquidamente consumidores – defendem a cobrança no destino. Por outro lado, as classes dominantes não pretendem abrir-mão de seu privilégio tributário de pagar pouco ou nada de imposto de renda e de imposto sobre a

Tabela 2
Participação do PIB e da arrecadação de ICMS regionais no total nacional
Por Grandes Regiões - 1990-2005

		1990	1995	2000	2005	Tendência
Norte	ICMS	4,3%	4,2%	4,5%	5,5%	crescente
	PIB	4,9%	4,6%	4,6%	5,0%	oscilante
Nordeste	ICMS	12,2%	12,6%	13,8%	14,6%	crescente
	PIB	12,9%	12,8%	13,1%	13,1%	estável
Sudeste	ICMS	60,4%	60,5%	58,8%	54,6%	decrecente
	PIB	58,8%	58,7%	57,8%	56,5%	decrecente
Sul	ICMS	16,8%	16,2%	15,5%	16,7%	oscilante
	PIB	18,2%	17,9%	17,6%	16,6%	decrecente
Centro-Oeste	ICMS	6,5%	6,4%	7,3%	8,5%	crescente
	PIB	5,2%	6,0%	7,0%	8,9%	crescente

Fonte: IBGE/Ipeadata

propriedade – em especial o imposto sobre herança e sobre imóvel rural.

Como vimos, todas as tentativas de reforma tributária feitas até agora resultaram apenas em mudanças pontuais. Na primeira tentativa do governo Lula, em 2003-04, além da prorrogação da CPMF e da Desvinculação da Receita da União (DRU), só se avançou na opção de não-cumulatividade da Cofins. Mesmo assim, muito pouco, pois para vários setores importantes foi mantida a regra cumulativa anterior, e a regulamentação da Lei acabou por aumentar a arrecadação, elevando a carga tributária.

O governo Lula vem tentando levar à frente uma reforma, mas não é fácil mudar o monstro herado das reformas neoliberais tucanas e da longa crise de estagnação que viveu o Brasil nos anos 1990. Mesmo assim, o foco do seu esforço vem sendo direcionado basicamente para o fim da “guerra fiscal” – ou seja, o ICMS dos estados – e não para o cerne regressivo e concentrador do sistema tributário.

A derrota na prorrogação da CPMF ilustra bem a resistência dos mais ricos em bancar o financiamento estatal. Apesar de ser um tributo regressivo e cobrado em cascata, sua apropriação aos preços não era fácil, pois não incidia diretamente sobre o faturamento como os demais. O que fazia com que parte significativa dela acabasse bancada pelos mais ricos, donos de grandes movimentações financeiras. E pior, a partir de 2001, as informações da CPMF puderam ser utilizadas pela Receita Federal para fiscalizar o imposto de renda, coibindo, de forma notável, a sonegação e a lavagem de dinheiro, operando como um verdadeiro filtro contra os chamados “laranjas”.

Por essas razões, o governo enfrentou uma poderosa coalizão dos mais ricos e da grande mídia, que acabou conquistando a classe média ao discurso conservador e hipócrita, derrubando a CPMF. Uma perda fiscal e política importante, provavelmente a maior derrota política do governo Lula, com graves consequências para a manutenção e a expansão dos serviços públicos, pelo menos nos próximos dois anos.

A proposta que vem sendo gestada, neste momento, no Ministério da Fazenda, provavelmente, deve se manter limitada basicamente à unificação das regras do ICMS. Mesmo assim, esse objetivo deve ser alcançado de modo muito gradual. A pre-

ocupação de manter a atual arrecadação dos estados – fator relevante e fundamental para manter o equilíbrio regional e viabilizar a reforma – deve fazer com que as alterações só venham a ter consequências a partir de 2015 (por ser o primeiro exercício posterior ao eventual segundo mandato de qualquer atual governador).

Segundo se divulga, a proposta trará a criação de dois IVAs (imposto sobre valor agregado): um federal, juntando o atual PIS e a CSLL (que incide sobre os lucros), e outro substituindo o atual ICMS. Este último teria uma legislação nacional, mas seria arrecadado pelas respectivas fazendas estaduais e seria devido no destino (e não na origem como hoje). As eventuais perdas dos estados com o novo IVA no destino seriam compensadas por um fundo formado pelos ganhos de outros estados e pelo governo federal.

Essa proposta – originalmente prevista para ser entregue em novembro de 2007 – deve ser apresentada ao Congresso neste primeiro semestre de 2008. Até o momento, é o que temos em matéria de reforma tributária. Nada nela se destina a reduzir a carga de tributos indiretos, nem em aumentar os tributos sobre a renda e sobre a propriedade.

O país precisa de muito mais que isso em seu sistema tributário. Necessitamos de uma reforma que, pelo menos, atinja alguns pontos nodais – diminuição da regressividade e melhor distribuição da arrecadação entre os entes –, ousando uma reversão no atual padrão de financiamento do Estado brasileiro. Poder-se-ia aventar uma reforma que tivesse como objetivos:

- Manter a Cofins e a CSLL como fonte de financiamento do Orçamento da Seguridade, mas um novo IVA federal substituiria o atual IPI e a CIDE; a Cofins seria integralmente cobrada pelo valor adicionado, eliminando-se as exceções ainda existentes;
- vincular parte da alíquota da nova Cofins ao financiamento do Regime Geral da Previdência Social, em substituição ao atual encargo patronal sobre a folha; isso faria com que o financiamento do sistema previdenciário fosse, de fato, de toda a sociedade, como manda a Constituição; sem os custos patronais pesando especialmente sobre as empresas intensivas de mão-de-obra, toda informalidade e precarização dos vínculos empregatícios seria eliminada, inclu-

No Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto que o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%

sive quanto aos assalariados da classe média, cuja informalidade hoje continua a crescer. Essa substituição poderia ser feita sem aumento da atual carga tributária total;

- elevar a participação dos impostos diretos (sobre renda e patrimônio) no financiamento do Estado brasileiro; o imposto de renda deverá contar com, pelo menos, mais uma alíquota acima da atual segunda faixa de renda; o imposto sobre grandes fortunas deverá ser criado como suplementar ao imposto de renda, servindo de piso de contribuição para esse último;

- federalizar o atual imposto estadual de transmissão por herança, que passaria a ter alíquotas progressivas; porém, metade ou mais de sua arrecadação deveria ser entregue aos estados; a federalização é necessária para dar maior poder ao legislador, evitando que os muito ricos venham a trocar de domicílio entre os estados apenas para se beneficiarem de tratamento mais privilegiado;

- transferir a cobrança e a destinação do ICMS totalmente para o destino de forma imediata ou dentro de um curto prazo de transição; os estados produtores seriam compensados por suas eventuais perdas por um período não inferior a uma década; um fundo compensatório seria criado, formado por recursos de estados eventualmente ganhadores e complementado e garantido pela União; a adoção desse mecanismo tornaria mais simples a reforma, dispensando uma complexa negociação unificadora das regras do imposto, como hoje se propõe; esse ponto (e), juntamente com o anterior (d), serviriam de base para renovar e atualizar o pacto federativo.

A carga tributária alta é de difícil reversão

A própria necessidade de resolver divergências interestaduais e inter-regionais inviabiliza uma redução significativa da receita total.

O mais importante não é tanto reduzir a carga tributária, mas resolver sua irracionalidade e regressividade, dando à sociedade, em troca, um maior retorno sob a forma de melhores gastos em serviços públicos e uma política econômica de maior desenvolvimento.

Entretanto, seria possível adotar as medidas propostas sem elevar a atual carga tributária. Esse não é o maior problema a enfrentar em uma reforma. O

desafio político é devolver aos parlamentares e governadores a segurança na estabilidade das novas regras e restabelecer a confiança mútua – com base na solidariedade federativa e social – de que não haverá, ao final, ganhadores e perdedores. Apenas a União, por meio do governo federal, pode comandar esse processo de conformar um novo pacto federativo.

Esse novo pacto federativo deve amoldar suas regras às recentes mudanças de poder relativo entre os entes federados, mas tendo a União como garante. Apenas a União tem condição de patrociná-lo, em um processo em que necessariamente deve abrir mão de parte de seus recursos como garante o final de uma transição segura para todos os entes. A extinção da CPMF com o corte de recursos expressivos do orçamento federal, sem dúvida, prejudicará esse processo.

É provável que um novo pacto como esse demande também uma reforma fiscal que redefina as funções entre as três esferas de poder (União, estados e municípios), demarcando melhor as competências, quando complementares ou concorrentes. Além disso, é pouco provável que as atuais regras eleitorais e partidárias permitam criar um tipo de maioria necessário para viabilizar o próprio processo legislativo e ajudar a estabelecer a

confiança mútua necessária entre os agentes. Esse é um dos motivos de se denominar a reforma política como a “mãe de todas as reformas”.

A tarefa de realizar uma reforma tributária com o escopo esboçado demanda ousadia e um esforço político considerável. No momento, parece-nos que o governo Lula não contaria com apoio congressional suficiente para empreendê-la. Porém, essas condições podem ser conquistadas e construídas, desde que o governo eleja como objetivo primordial solidificar sua base de apoio político e parlamentar em torno de um projeto mudancista maior de reforma do Estado, que unifique interesses legítimos e iniba tendências exclusivistas de certas forças políticas que o compõem. E o alicerce será a renovação do pacto federativo, condição fundamental da estabilidade do Estado e da nação brasileira.

Lecio Moraes é economista, mestre em Ciência Política e especialista em orçamentos e planos públicos. É assessor técnico da Liderança do PCdoB na Câmara dos Deputados

O governo Lula vem tentando levar à frente uma reforma, mas não é fácil mudar o monstro herdo das reformas neoliberais tucanas e da longa crise de estagnação que viveu o Brasil nos anos noventa

Reforma urbana e projeto nacional

As cidades brasileiras se agigantaram e formam hoje imensos espaços de socialização, com um formidável potencial econômico e de desenvolvimento adequado a um projeto nacional que requer, além de um comando central, mobilização das forças sociais. Esse ambiente favorece uma ampla reforma urbana, indispensável à construção de uma perspectiva para milhões de brasileiros excluídos da economia formal. Entretanto, a urbanização no Brasil é marcada por um antagonismo fundamental: a concentração fundiária – palco das lutas populares pelo direito à cidade. Do Brasil colonial, quando se organizavam os primeiros aglomerados, ao Brasil do século XXI, com a formação das grandes metrópoles, esse direito foi gradual e arduamente conquistado, assumindo hoje o perfil realizador das demandas sociais



Inácio Arruda

INÁCIO ARRUDA

A superação das dificuldades que se interpõem entre as cidades e seus habitantes conta com o mais expressivo arcabouço legal do planeta – à disposição do nosso povo – , estruturado numa longa trajetória permeada de contradições, desde a Lei de Terra, de 1850, que

surge como a primeira legislação a institucionalizar o poder básico do Estado sobre a terra, ao Estatuto da Cidade e ao reconhecimento do direito à moradia no limiar do século XX, com o Capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988

O conhecimento das cidades brasileiras pressupõe uma percepção da nossa formação econômica e social que atribui substância às nossas propostas voltadas para a oportunidade vigorosa do desenvolvimento.

No período em que o Brasil ainda é ocupado unicamente pelos povos indígenas ao País de hoje, intensamente urbanizado, as relações com a terra e as relações sociais envolvem fases distintas. O entendimento desse período e das condições que impulsionam a luta por cidades mais justas e humanas, em pleno desenvolvimento, é relevante para a efetiva afirmação da finalidade social da terra no espaço urbano.

Desde a adoção do regime de sesmarias, a disputa pela sua apropriação é acentuada, sobretudo, pelo viés do seu uso produtivo. Na atualidade e no espaço urbano, sua valorização especulativa enfrenta o contraponto ao pressuposto de que a moradia é um direito historicamente conquistado, com seu lugar na vigorosa dinâmica das nossas cidades.

A Lei de Terra de 1850 é emblemática quanto à ocupação territorial no Brasil. Nela, a terra perde o significado de privilégio e ganha a condição de mercadoria típica do capitalismo, capaz de gerar lucros e de influir na formação urbana. Entretanto, esta Lei permaneceu internamente como um acerto entre as forças políticas que sustentavam o Império, reafirmando e estimulando a tradição latifundiária brasileira.

A estruturação do espaço urbano no Brasil foi fortemente influenciada pelas contradições oriundas desse confronto entre o interesse privado e o coletivo em torno da questão da terra – que fundamenta o moderno paradoxo entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”. Apesar da permanente exigência da serventia produtiva, muitas lutas foram e serão necessárias até a prática e definitiva afirmação da sua finalidade social.

A explosão urbana

A urbanização brasileira, constituída pelo trabalho livre, se deu no século XX, mas sua modernização carrega todo o peso da formação histórica desde a ocupação, vinculada à hegemonia da economia agroexportadora e à concentração da propriedade territorial, recriando o atraso colonial sob novas formas.

Surgiu daí um fabuloso cenário de produção de riquezas e de consumo, fermentado na reunião de milhões de brasileiros em verdadeiros complexos de alvenaria, concreto e asfalto, destacado pelos mais extraordinários pensadores estratégicos do Brasil do século XX, entre os quais o economista Celso Furtado, o sociólogo Florestan Fernandes, Caio Prado e os geógrafos Milton Santos e Aziz Ab'Saber.

O Brasil sai do século XIX com aproximadamente 10% da população nas cidades (Santos, M. 1993). Apresentava cidades de porte significativo desde o período colonial. Mas, somente na virada do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a urbanização avança – influenciada pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente, articulada à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno –, intensificando-se na segunda metade do século XX.

Em 1940 a população urbana representava apenas 26,3% do total. Em 2000, salta para 81,2%. Esse crescimento apresenta uma fantástica dimensão em números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades se estimava em 18,8 milhões de habitantes; em 2000, saltou para aproximadamente 138 milhões.

Em 60 anos, portanto, os assentamentos urbanos se agigantaram. Apenas na última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas – mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França.

Tão grandioso movimento de construção urbana passa a requerer um imenso arsenal de equipamentos coletivos de consumo ao assentamento residencial, voltados para a satisfação de suas necessidades de trabalho (abastecimento, transporte, saúde, energia, água etc.), exigindo uma monumental ação do Estado.

Estado e concentração

Em alguns momentos do seu processo de urbanização, o Brasil urbano experimentou picos de investimento que influíram no desenho do seu atual perfil, balizados pelas mudanças econômicas fundamentais.

As reformas urbanas ocorridas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX lançaram as bases de um urbanismo moderno que inaugura padrões de periferia. Um mercado imobiliário de corte capitalista – e suas obras de saneamento e embelezamento – reservou à população excluída os morros e franjas, notadamente nas capitais. Entre as cidades que, nesse período, adota-

Antonio Ferrigno (1863 - 1926)



Acima rua 25 de Março, SP, em 1894 e abaixo a mesma rua 25 de Março em outubro de 2007

ram este perfil, estão Manaus, Curitiba, Recife, São Paulo e, em especial, o Rio de Janeiro.

Um outro aspecto, antagônico à construção de cidades mais justas, contribuiu para acirrar essa segregação: a elevada concentração da renda, que se somou à concentração fundiária.

O Brasil apresentou um crescimento econômico acelerado de 1940 a 1980 (média de 7% ao ano), um dos maiores do mundo no período, mas aprofundou a desigualdade e a exclusão social no declínio das décadas de 1980 e 1990, quando acontece uma queda substancial do crescimento (média de 1,3% ao ano nos anos 80 e 2,1% ao ano entre 1990 e 1998), com sérias repercussões na estrutura urbana, tornando ainda mais segregado o espaço urbano no País.

Nesse espaço contraditório, as possibilidades abertas pela conurbação brasileira se expõem em 1964, na vigência do regime militar, a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) – integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) –, com a adoção de uma política que pretende alterar o padrão de produção das cidades.

O volume de recursos para o mercado habita-

cional muda o perfil das grandes cidades, com a verticalização visível nos edifícios comerciais e de apartamentos. Em obediência ao perfil histórico da concentração, o financiamento imobiliário tangenciou a democratização do acesso à terra e a função social da propriedade, com absoluta prioridade às classes médias e altas.

As políticas habitacionais da ditadura, pela via dos conjuntos habitacionais populares, não trataram de enfrentar a questão fundiária urbana, a instabilidade e os limites do poder aquisitivo das classes e camadas populares diante das prestações da “casa própria” (Antero, 1984; Silva, 1998).

Os governos municipais e estaduais igualmente promoveram os vazios urbanos valorizados pelos investimentos públicos, ignorando as áreas periféricas no planejamento e aumentando a favelização. Este fenômeno alcança posteriormente as bacias fluviais das regiões metropolitanas, produzindo e recriando “áreas de risco”.

Enquanto o crescimento econômico se manteve, o modelo contribuiu para incrementar uma nova classe média urbana, mas o regime militar, além de excluir enormes contingentes do acesso a direitos sociais e civis básicos e do acesso à moradia e à cidade, acentuou a distância entre a maioria excluída e o mercado imobiliário legal.

Espaço urbano e luta de classes

Nesse curso, cresceu a concentração da renda e da riqueza. A recessão posterior às décadas de 1980 e 1990, quando as taxas de crescimento demográfico superaram as taxas do crescimento do PIB, acarretou forte impacto social e ambiental, ampliando a desigualdade na construção urbana.

Nessas décadas “perdidas”, a concentração da pobreza foi essencialmente urbana. Pela primeira vez em sua história, o Brasil produziu outra forma de concentração, derivada da “mãe” das concentrações – a fundiária: a das multidões nas regiões de morros, alagados, várzeas e planícies fluviais, numa bizarra “socialização” da pobreza. Desponta a “tragédia urbana brasileira” do febril noticiário cotidiano: enchentes, desmoronamentos, degradação ambiental, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc.

O crescimento urbano é, desse modo, produzi-

do ininterruptamente pela exclusão social desde a emergência do trabalhador livre, quando as cidades se agigantam e se deflagra em maior escala o problema da habitação. Mediado pela apropriação privada da cidade, este crescimento não contou com uma expansão industrial capaz de absorver a população imigrante, confinada ao mercado informal e às moradias subnormais. Somando-se a estes, o operariado do setor industrial foi submetido a uma remuneração indiferente às suas necessidades de reprodução, reforçando a “cidade ilegal”.

Dos quase 170 milhões de habitantes brasileiros em 2000, cerca de 30% moravam em nove metrópoles, das quais duas se projetam entre as maiores cidades do mundo: Rio de Janeiro (então com 10,5 milhões de habitantes) e São Paulo (com 16,7 milhões). Do total, 13 cidades reuniam mais de um milhão de habitantes. As periferias cresceram mais do que os núcleos centrais, expandindo as regiões pobres.

Segundo o IPEA (1999), o crescimento médio dos municípios periféricos (14,7%) nas regiões metropolitanas superou a expansão dos municípios centrais (3,1%), entre 1991 e 1996.

Entre as periferias que mais cresceram nesse período estão as de Belém (157,9%), Curitiba (28,2%), Belo Horizonte (20,9%), Salvador (18,1%) e São Paulo (16,3%).

Essa construção aleatória ocasionou, portanto, o crescimento da população favelada, posicionando algumas metrópoles brasileiras com um acentuado perfil de exclusão social: Rio de Janeiro, 20%; São Paulo, 22%; Belo Horizonte, 20%; Goiânia 13,3%; Salvador, 30%; Recife, 46%; Fortaleza, 31%. Uma comparação entre os censos de 1980 e 1991 exibe um crescimento superior a 7% ao ano. A essa “ilegalidade” na ocupação do solo somam-se os loteamentos irregulares, que representam a maior parte da população dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro.

As ocupações correspondem, assim, ao processo de produção urbana dos deserdados em contraponto à concentração da terra e em defesa da democratização fundiária urbana.

Chegamos, nesse ponto, à contradição fundamental na produção das cidades, opondo privatização e socialização do espaço urbano, concentração fundiária “legal” e ocupação “ilegal” do solo, esta criminalizada como “invasão” predatória ao meio

A estruturação do espaço urbano no Brasil foi fortemente influenciada pelas contradições oriundas desse confronto entre o interesse privado e o coletivo em torno da questão da terra

João Batista da Costa (1865 - 1926)



Acima a Lagoa Rodrigo de Freitas, RJ, em pintura de 1925 e abaixo, foto aérea da região

ambiente, aquela reverenciada como legítima e ordeira. Uma, o espaço da minoria; a outra, a cidade marginal, espaço da maioria.

Nessa contradição, o “direito” à invasão é compulsório e não prevê o direito à cidade; a natureza do mercado imobiliário privado segrega mais da metade das populações urbanas.

Na prática institucional, esse direito foi submetido a uma equivalência entre financiamento e imóvel legal, que excluiu grande parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia. Nas restrições ao financiamento de imóveis populares no País, prevaleceu a ilegalidade generalizada dos imóveis, que não atendiam às exigências da burocracia bancária.

A “cidade legal” concentrou, então, a maior parte dos investimentos públicos, excetuando-se apenas a esfera da relação clientelista, atuante nos moldes da moeda de troca tradicional coroada pela cesta básica e outros instrumentos de subordinação política das

massas populares nos processos eleitorais.

Entretanto, são numerosas as lutas vitoriosas de conquista da terra urbana nesse confronto histórico, entre as quais citamos as experiências dos bairros do Pirambu e do Lagamar em Fortaleza. Tais conquistas demonstram que o povo em movimento é capaz de transformar a “cidade ilegal” em cidade real e que o caminho para a afirmação do direito à cidade passa pela enérgica ação das forças sociais.

Um golpe na urbanização patrimonial

Entre os aspectos que realçam o alcance público da reforma urbana se destaca o saneamento ambiental, incorporado hoje pelo governo federal como política pública prioritária, contrariando a orientação neoliberal dos anos 1990. O recuo nos investimentos travou a universalização do serviço, inclusive quanto à destinação do esgotamento sanitário. Em 1998, 55% dos domicílios no País não tinham acesso à água potável; no espaço urbano, 48,9% dos domicílios não contavam com rede de esgotos.

No processo de urbanização brasileiro, o Estado, que somente beneficiava as áreas de interesse para o mercado imobiliário, passa a valorizar a cidade construída pelos excluídos do mercado residencial privado.

Segundo o governo da gestão neoliberal, “apenas 24% do esgoto sanitário produzido pelos domicílios atendidos pelas 27 grandes companhias estaduais prestadoras de serviço de saneamento recebem tratamento”. Assim, a destinação dos efluentes, na forma de águas servidas ou esgoto, e de parte significativa do lixo sólido, foi arremetida à destruição ambiental das redes hídricas, dos mananciais, das praias, dos mangues e de outras áreas sem interesse para o mercado imobiliário.

Exemplarmente, o Plano de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Fortaleza (PSARMF), voltado para a drenagem das suas bacias fluviais mediante a construção de barragens, a realização de dragagens, urbanização das margens dos rios com vias paralelas e o reassentamento das milhares de famílias residentes nas “áreas de risco” em novos conjuntos habitacionais, conta hoje com investimentos federais da ordem de R\$ 400 milhões, num empreendimento que envolve União, estado e municípios.

Reforma urbana em ação

A notável dimensão da dinâmica de urbanização processada durante o século XX surge, portan-

to, como uma formidável construção de cidades, carente de legislação adequada, planejamento público e de recursos técnicos e financeiros significativos. Nesse elevado grau de conurbação, um projeto de reforma urbana articulado a um novo projeto nacional de desenvolvimento se realiza em dois aspectos principais:

(1) uma avançada legislação, socialmente construída e mundialmente respeitada, que torna resolvido o problema legal; e

(2) um quadro político favorável à expansão dos investimentos, mediante o fortalecimento do Ministério das Cidades (MC), dotado de recursos que superam os R\$ 100 bilhões.

Avanços sociais e arcabouço legislativo

Está hoje em vigor um arcabouço legislativo que inclui, entre outros dispositivos, a lei federal do Estatuto da Cidade (EC) – que faculta, aos gestores públicos, amplos instrumentos para o reordenamento das cidades, desde a implementação de seus planos diretores.

Este arcabouço prevê, entre outros dispositivos, a tributação do IPTU de modo progressivo no tempo; a lei de regularização fundiária, que contribui para a gradual consonância entre “cidade ilegal” e seus habitantes reais; as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); pelo Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS); e inúmeros outros instrumentos – conquistas do nosso povo em sua luta histórica pela Reforma Urbana.

Em 1979, ainda em plena ditadura, o Congresso Nacional aprovou a lei 6766, que determinou diretrizes para o parcelamento do solo e criminalizou o “promotor de loteamentos ilegais”. Em 1983, o então governo militar enviou ao Congresso Nacional o Projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83). Daí até a aprovação do EC, muitas lutas aconteceram.

A maior conquista social das lutas nos anos 1980, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal (CF) de 1988 – o capítulo da Política Urbana. Alguns instrumentos (ou mesmo conceitos) previstos na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (subscrita por mais de 130.000 eleitores) lograram reconhecimento na CF.

Destaca-se, por sua sintonia com o direito à cidade, o direito à moradia como efetivo preceito constitucional, posto mediante emenda de iniciativa do senador Mauro Miranda aprovada sem objeções.

Após a promulgação da CF de 88, o senador Pompeu de Souza se voltou para a regulamentação

dos artigos 182 e 183, com o PL 5.788/90 – de lenta tramitação. Apesar do espetacular crescimento dos problemas urbanos, mais de uma década de lutas transcorreu até que, na presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) produzimos o substitutivo que assegurou a aprovação do Estatuto da Cidade.

Outra relevante vitória consistiu na aprovação do IPTU progressivo e o reforço da natureza social da propriedade, dispondo que o solo urbano não-edificado, subutilizado ou não utilizado, incluído no Plano Diretor, poderá, de acordo com a lei municipal específica, obrigar-se compulsoriamente ao parcelamento, edificação ou utilização. De outro modo, o imóvel estará sujeito ao IPTU progressivo e, sucessivamente, esgotados esses instrumentos, submetido à desapropriação com títulos da dívida pública. O EC fixa prazos e forma de aplicação de cada um dos instrumentos. A alíquota (máximo de 15%) poderá ser majorada (até duas vezes o valor do ano precedente) durante cinco anos.

Outro vitorioso dispositivo para a gestão democrática é o das ZEIS, que incrementa a função social da propriedade sem uma necessária subordinação à aprovação de um Plano Diretor, agilizando ações governamentais e legislativas. O zoneamento pode, com tributação reduzida, contribuir para reorientar o desenvolvimento urbano e para a adoção de audaciosos planos de instalação de áreas de vocação econômica; expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia; definir áreas de usos mistos ou de moradias de diferentes faixas de rendas; ou, ainda, para determinar a finalidade do uso da terra em áreas específicas.

Investindo na mobilização

Esse arcabouço contribui, nas circunstâncias de um governo central democrático e popular, para viabilizar um projeto voltado para a edificação de uma nova cidade, ainda nos limites do capitalismo existente no País. Assim, além das prerrogativas legais, um inédito incremento de investimentos favorece a formulação em novo patamar da reforma urbana – de interesse das organizações protagonistas de numerosas lutas e vitórias nas últimas décadas, mas também de todos que opõem socialismo à barbárie.

Uma orientação central unitária bem sucedida para estados e municípios é secundada por van-

tajosas fontes de financiamento (FGTS, poupança etc.) – de retorno assegurado na dinamização da economia; pela exigência de novos equipamentos e tecnologias; pela geração de emprego e renda; pelo inevitável desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção; pelo movimento atribuído à energia social estrangulada na gestão neoliberal.

Hoje, ao inverter a equação, buscamos converter os imensos problemas urbanos criados em soluções neles próprios contidas, na expectativa de uma nova ordem estratégica.

O enfrentamento das dificuldades libera formidáveis possibilidades verificadas, por exemplo, no aproveitamento dos resíduos sólidos enquanto reciclagem de materiais ou modos de aproveitamento energético; na edificação de equipamentos coletivos de consumo em torno da moradia (praças, calçamentos, pavimentação, abasteci-

mento d'água, esgotos, redes elétricas e de telefonia etc.); ou na expansão da mobilidade urbana, com a reestruturação das vias, abertura de novas linhas de transporte de massas (metrô, ônibus, veículos ligeiros sobre rodas etc.) em alternativa à confusão e paralisia do problemático caos urbano.

Nesse fértil ambiente, é impossível ignorar a exposição dos efeitos no campo do esporte, da arte e da cultura, celeiros de artistas e esportistas de todas as modalidades, ou na revalorização de cursos e profissões obscurecidas pela redução ou ausência de mercado.

Apesar de simbolizar algo como um adereço diante de tão rico espectro que acende o mercado interno, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representa mais que uma relevante mudança na agenda econômica, antes dogmaticamente focada no controle da inflação e do déficit fiscal, mediante o aumento dos investimentos públicos em infra-estrutura, geração de empregos e melhoria da qualidade de vida da população.

Nessa “correção de rota” do modelo vigente desde o Plano Real, em 1994, o governo Lula, eleito em 2002 e confirmado em 2006, percebe gradualmente, entre outros aspectos da política macroeconômica, a importância da redução das taxas de juros enquanto vetor favorável a um novo ciclo de crescimento econômico para o País, além de medidas complementares, como a desoneração da cadeia produtiva voltada para a construção civil.

O caminho para a afirmação do direito à cidade passa pela enérgica ação das forças sociais

Com o PAC, o governo federal propõe investimentos a um patamar de R\$ 503,9 bilhões nos próximos quatro anos, numa projeção que inclui recursos da iniciativa privada. Os investimentos, aliados às medidas fiscais de longo prazo, buscam um crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) em torno de 4,5% em 2007 e 5% a partir de 2008. Tais medidas têm impacto sobre as cidades e sobre a política de desenvolvimento urbano e, em linhas gerais, seu exame é positivo:

Estão previstos 106,3 bilhões em investimentos para a Habitação e R\$ 40 bilhões em Saneamento até 2010, contabilizando recursos geridos pela União, investimentos do setor privado e contrapartidas de estados, municípios e mutuários. O PAC estabelece a

aplicação de R\$ 3,1 bilhões nos metrô de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e Salvador.

Nos investimentos para habitação, houve um aumento real dos recursos do OGU, atingindo os R\$ 2,6 bilhões por ano, totalizando 10,1 bilhões em quatro anos. Ressalte-se que esse volume previsto, mesmo significativo, ainda não atende em sua totalidade as famílias de baixa renda (até três salários mínimos), onde se concentram 83% do déficit habitacional, requerendo-se a ampliação dos subsídios numa faixa em que, apesar do baixo poder aquisitivo, é essencial no impulso da economia.

Os investimentos em saneamento ambiental representam avanço quanto à retomada dos investimentos iniciada em 2003, melhorando a sustenta-

FSM, FNURU e o direito à cidade

O documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006 aponta um complexo panorama a ser revertido no planeta, onde “metade da população vive nas cidades”. Segundo as previsões, em 2050 a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%, num ambiente em que as cidades são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural.

No sentido oposto a essa riqueza, os modelos de desenvolvimento na maioria dos países – ainda sob a hegemonia do padrão neoliberal do mundo unipolar – levam ao empobrecimento e a níveis de concentração de renda e poder que geram miséria e exclusão, deteriorando o meio ambiente, acelerando processos migratórios e de urbanização sem planejamento, segregação social e espacial e à privatização dos bens comuns e do espaço público.

Tal contexto favorece o surgimento de lutas urbanas, exigindo que as organizações articuladas desde o Fórum Social Mundial de 2001 compartilhem o desafio de construir “um modelo sustentável de sociedade e de vida urbana

fundamentado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, no respeito às diferenças culturais urbanas e ao equilíbrio entre o urbano e o rural”.

Desde então, pugnam nas lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis, construindo uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade a ser assumida pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais, pelos parlamentares e organismos internacionais.

Desafios na perspectiva do FNURU

Nas lutas populares, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU) se destacou pelo empenho na aprovação do EC e do Fundo Nacional de Moradia Popular. O FNURU entende que os investimentos do PAC devem ocorrer para o conjunto das políticas setoriais articuladas, buscando a universalização das obras e serviços. Enumera, entre outros, os seguintes desafios:

Criação de instâncias participativas e deliberativas de gestão democrática nos conselhos das cidades, com efetiva participação

popular em todos os níveis federativos; democratização da estrutura fundiária, efetivando a função social da propriedade urbana, priorizando o combate à segregação e à estrutura patrimonialista do mercado imobiliário; implementação imediata do EC, com a efetivação dos Planos Diretores recém-revistos e/ou elaborados, criando condições institucionais em todos os níveis federativos e de governo; efetivação integrada da política urbana nas RMs, priorizando as famílias de baixa renda nas suas periferias; ampliação dos recursos do OGU à habitação de interesse social e sua alocação no FNHIS; efetivação de uma política habitacional de apoio às experiências autogestionárias dos movimentos sociais na produção da moradia de interesse social.

Enfim, o FNURU prevê os desafios da construção de uma nova agenda e de uma nova política de desenvolvimento urbano subordinada ao fortalecimento do Conselho Nacional das Cidades e à participação efetiva da sociedade. Conclui que somente o envolvimento de toda a sociedade garantirá o Direito à Cidade para o conjunto dos cidadãos.

bilidade das ações. A meta é ampliar em 7,3 milhões os domicílios com rede de tratamento de esgoto; em sete milhões as ligações de abastecimento de água; e em 8,9 milhões as residências com coleta e destinação adequada do lixo. Além disso, o PAC prevê prioridade às ações de saneamento integrado em favelas e palafitas, ações que devem ser articuladas aos programas de habitação popular.

Na esfera dos Transportes e Mobilidade, o PAC centra seus investimentos nos metrô, com recursos previstos de R\$ 3,1 bilhões até 2010, dos quais R\$ 721 milhões para 2007, concluindo-se os metrô de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e Salvador, visando à melhoria do sistema de transporte público e à ampliação em 609 milhões da quantidade de passageiros/ano atendidos. Os investimentos estão concentrados no Nordeste (exceção para o metrô de Belo Horizonte) e áreas metropolitanas. Essas metas devem estar articuladas às intervenções no campo da habitação popular e do saneamento ambiental. As intervenções urbanas do PAC indicam que o MC terá um papel fundamental na gestão das ações previstas. O êxito dessas ações, portanto, requer a valorização da sua capacidade de articular o conjunto das intervenções setoriais quanto à política de desenvolvimento urbano; ao envolvimento da

Com o PAC, o governo federal pretende fazer com que o nível de investimentos no País chegue a um patamar de R\$ 503,9 bilhões nos próximos quatro anos, numa projeção que inclui recursos da iniciativa privada

sociedade na gestão do PAC via Conselho das Cidades e de outros conselhos nacionais.

À margem da "gastança" veiculada pela oposição conservadora, há, enfim, muito a fazer nas cidades brasileiras, desde as Metrôpoles até os menores municípios – no futuro, pólos de desenvolvimento – nesta socialização de investimentos outrora privatizados, mediante uma intensa mobilização de todas as entidades e organizações estruturadas no País, diretamente envolvidas ou não com o processo de reforma urbana, além, claro, da intelectualidade preocupada com os rumos do Brasil.

As extraordinárias realizações resgatam lembranças das cidades latino-americanas (Incas, Maias ou Aztecas) que pereceram diante da força militar obscurantista colonial, em perdas irreparáveis de avançados pólos civilizatórios e do progresso social. No êxito da reforma urbana brasileira, reside a homenagem à cidade dos homens e mulheres que lutaram e lutam por um belo futuro para a América e para o nosso País.

Inácio Arruda é senador da República, ex-presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, autor do substitutivo ao Estatuto da Cidade.

Bibliografia

- AB'SABER, A. *Os problemas do Brasil urbano*. São Paulo: Revista Princípios, n. 56
- ARRUDA, I. e AB'SABER, A. *Separata. Reforma Urbana e o Futuro das Cidades*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.
- ARRUDA, I. *As cidades sem recursos*. São Paulo: Revista Princípios, n. 59.
- _____. *Reforma Urbana e Desenvolvimento*. São Paulo: Revista Princípios, n. 70.
- ARRUDA, I. e ANTERO, L. C. *Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista Princípios, nº 55.
- ANTERO, L. C. Tese de Mestrado. *Ideologia, Divisão do Trabalho e Habitação Popular – A intervenção do Estado e a luta pela superação da dominação*. Fortaleza: UFC, 1984.
- BALDEZ, M. *A luta pela terra urbana*. São Paulo: Revista Princípios, n. 54.
- BRASIL. *Actos do Poder Legislativo*. 1850. (Coleção Leis do Brasil).
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.
- MARICATO, E. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. Brasília, PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.
- MIRANDA, R. *Mundo urbano brasileiro*. São Paulo: Revista Princípios, n. 74.
- PRADO Jr. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense (1945), 1990. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos. Brasília, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, 1998.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1993.
- SILVA, H.M.B. *Terra e moradia: que papel para o município?* Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1998.

Estado, política e classes sociais



Boito, Armando *Estado, Política e Classes Sociais*
- Editora UNESP - 2007.

O

Augusto Buonicore

mais novo livro de Armando Boito é uma coletânea de 12 artigos. Podemos dizer que existe um fio condutor que articula todos os textos dando unidade teórica à obra. Este fio é a crítica às leituras economicistas do marxismo, que predominaram desde o final do século XIX. Não proponho fazer aqui um resumo de todos os textos, mas apenas expor o que acredito sejam algumas idéias centrais do autor.

Boito combate as teses que afirmam que o poder na sociedade é difuso e não hierarquizado. Conforme lembra o autor, “o poder que se exerce na família, na escola, na empresa, nos hospitais ou na prisão”, tão valorizados por Foucault, “é conferido ou regulamentado por normas legais e fiscalizadas pelo aparelho de Estado”.

A idéia de um poder difuso leva à dispersão das lutas sociais e políticas, desviando sua ação sobre aquele que é o principal locus do poder nas socieda-

des classistas: o Estado. “Manter a paz ou declarar a guerra, preservar a propriedade privada ou socializar os meios de produção, aumentar o emprego ou diminuir-lo, distribuir renda ou concentrá-la (...) são questões fundamentais para a vida humana e não pode ser colocada no mesmo nível que aquele referente (...) à autoridade dos adultos sobre as crianças”, ironiza.

Boito aborda o problema da transição de um modo de produção a outro. Ele critica aqueles que vêem a transição ao capitalismo como simples “resultado do desenvolvimento espontâneo e cumulativo da economia (...) desenvolvimento que, ao atingir certo nível, levaria à mudança política que apenas ‘oficializaria’, no plano da política, o capitalismo, que já seria um fato no campo da economia”. Invertendo a lógica predominante, ele sustenta que a transição “se inicia pelo desajuste entre, de um lado, a estrutura jurídico-política do Estado que ‘avançou’ como resultado de uma revolução e, de outro, a estrutura econômica que ficou ‘para trás’, presa ao modo de produção anterior”. Seria a revolução política que criaria as condições para o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

Ainda dentro da temática transição, Boito rejeita a tese de que o Estado absolutista tivesse sido um Estado de tipo burguês, pois o seu objetivo era “preservar as relações de produção feudais” e ele as preservaria, fundamentalmente, através da sua estrutura jurídico-política.

No capitalismo o produtor direto é, juridicamente, livre e igual ao proprietário dos meios de produção. Assim, a sua relação na produção “aparece como uma relação contratual em que partes livres e iguais realizam uma troca – salário por trabalho”. Isso é fundamental para a reprodução das relações de produção capitalistas. No absolutismo os servos não são portadores de plenos de direitos e não podem se constituir como cidadãos livres e iguais, obstaculizando a formação de um mercado de trabalho assalariado.

Outra diferença é a forma de organização do aparelho de Estado. O Estado burguês garante, formalmente, o acesso às funções do Estado aos membros das classes dominadas. O critério de acesso é a “competência” (ou mérito). No absolutismo, pelo contrário, o Estado não está aberto às classes exploradas. Mesmo a burguesia tem seus direitos restringidos. A ela é vetado várias e importantes funções estatais. Conclui o autor: “é porque o Estado absolutista era um Estado feudal (...) que foi necessário uma revolução política burguesa”.

Também no tratamento teórico da crise revolucionária ele se opõe ao economicismo. Para

este a crise revolucionária é o simples resultado do agravamento da crise econômica e da miséria das massas. Boito defende que a conceituação de Lênin sobre a crise revolucionária nas sociedades capitalistas pode ser estendida para análise da crise revolucionária na França de 1789. Ali também não bastava que os de baixo não quisessem mais viver como antes, era necessário que os de cima não pudessem mais manter sua dominação. Este último fator se traduziria numa divisão no seio das classes dominantes. Conforme lembra Boito, a contradição entre as classes fundamentais nem sempre é a contradição principal em determinada conjuntura política.

Tendo por referências as obras históricas de Marx, Boito se volta para a crítica da visão liberal-burguesa, de fundo idealista, predominante nas análises da luta política. Escreve: “A cena política é uma realidade superficial, enganosa, que deve ser desmistificada”. A cena política – espaço da luta institucional entre partidos – é “uma espécie de superestrutura da luta de classes”. A ideologia burguesa e pequeno-burguesa procura ocultar este fato, afirmando o caráter não-classista dos Partidos e do Estado. Ela difunde a idéia que a luta política é apenas uma desavença entre personalidades e partidos e não um conflito entre as classes e frações de classe.

Os partidos socialistas devem desfazer esta ilusão e o fazem, fundamentalmente, se assumindo enquanto partido de uma classe determinada que deseja o poder de Estado para colocá-lo a serviço dessa mesma classe: o proletariado.

Por fim, ele trata do tema da formação das classes, especialmente da classe operária. Contesta aqueles que pretendem definir as classes apenas no plano econômico. Para esses a formação de uma ideologia e um movimento operário socialistas seriam complementos naturais do desenvolvimento das forças produtivas. A classe social, na verdade, é “um fenômeno, ao mesmo tempo, econômico, político e cultural (...) Os lugares ocupados no processo de produção (...) possibilita a organização dos coletivos com interesses opostos. Mas isso é (apenas) uma possibilidade”. Continua ele: “A classe social só existirá no sentido forte do termo, isto é, como coletivo organizado e ativo, quando o antagonismo latente torna-se manifesto”.

Como já disse, esses são apenas alguns temas polêmicos abordados por Boito neste instigante livro, que dá sua contribuição para renovação e enriquecimento do marxismo no Brasil.

Augusto Buonicore é historiador e membro da Comissão Editorial da Princípios



**Nem toda a mídia
é marrom. Visite**

www.vermelho.org.br

1808

Começo do processo de independência

Quando as tropas francesas do general Andoche Junot entraram em Portugal, em 27 de novembro de 1807, o príncipe regente D. João, a Família Real e a corte de Bragança deram início, no rio Tejo em Lisboa, à longa travessia que levaria o primeiro monarca europeu a solo americano.

Em 22 de janeiro de 1808 a frota anglo-portuguesa chegou à Bahia e, em 8 de março de 1808, aportou no Rio de Janeiro, que passou a ser capital de um império que se estendia pela Europa, América do Sul, África e Ásia.

Portugal nunca mais seria o mesmo. Nem o Brasil, que naquele momento começava a nascer como nação independente.

