

Reformas em uma democracia desbalanceada de dissociação



Rubens Penha Cysne
Professor da Escola de Pós-Graduação
em Economia da FGV

O Brasil se aproxima cada vez mais, desde a Constituição de 1988, de uma situação que poderia ser descrita pelo neologismo democracia desbalanceada de dissociação.

Democracia desbalanceada (Executivo de um lado, Legislativo do outro; governo central de um lado, unidades federativas do outro), ou democracia assimétrica, devido ao excesso de poder do Executivo sobre o Legislativo (Inácio, 2006, prevê detalhes sobre este ponto); e, segundo, do governo central sobre as unidades federativas.

No primeiro caso, cabe notar que o poder Legislativo eleito a cada quatro anos decide efetivamente, nos termos da Lei Orçamentária, sobre menos do que 5% das despesas que constam do orçamento, principal peça de gerência da administração pública. Tal percentual tende ainda a se reduzir com o tempo, tendo em vista o aumento automático de despesas (como as da Previdência) ditado por regras já estabelecidas. O restante do orçamento é decidido pelo passado (para os países da Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE —, este restante gira em torno de apenas 50%-60%, e não de montante superior a 95%).

Ainda relativamente ao desbalanceamento entre os poderes Executivo e Legislativo, cabe citar os conhecidos contingenciamentos (veja, a este respeito, Pereira e Mueller, 2000, ou Cysne, 2006), que reduzem ainda mais o grau de controle do Congresso sobre a alocação de recursos públicos.¹

No que diz respeito ao segundo componente da democracia desbalanceada,

a preponderância do poder do governo central sobre as unidades federativas, as evidências são outras. Em particular, cabe citar o crescimento extraordinário² do valor arrecadado das contribuições sociais (COFINS, PIS/PASEP, CPMF e CSLL), as quais não compõem o Fundo de Participação de Estados e Municípios, frente à arrecadação de IPI e imposto de renda, as quais compõem este Fundo.

Divisão — São fatores de suporte à democracia desbalanceada as despesas obrigatórias geradas pela Constituição de 1988, os privilégios obtidos no passado por alguns grupos de interesse bem organizados, as vinculações orçamentárias e o subterfúgio da criação de contribuições (citadas acima) que, ao contrário de alguns impostos tradicionais, não precisam ser divididas com estados e municípios.

A democracia de dissociação se refere ao fato de o conjunto de obrigações e direitos ditados pela norma social e legal, que deveriam se associar (unir, consolidar) no contexto decisório de cada cidadão, assim não o fazem: para

A democracia assimétrica cobra do futuro alto crescimento, ao mesmo tempo em que dele não subtrai problemas gerados no passado

agentes econômicos em demasia, dependendo do assunto em questão, direitos ficam com uns, deveres com outros, um sistema de rodízio ineficiente e que tende à iniquidade. Para cada agente tomado em separado, o benefício nem sempre se associa à conduta, nem o plantio à colheita; e a situação certamente difere daquela que seria proposta, seja por Locke, Montesquieu ou Tocqueville. Trata-se de uma distorção horizontal, em *cross-section*, onde alguns se apropriam do esforço de outros, circularmente.

São exemplos de democracia de dissociação a contraposição da economia formal à economia informal (usualmente reportada como da ordem de 40% do PIB), a falta de obediência segura à norma social e à norma legal (contravenções, crimes, corrupção, etc.) e a ausência, ou a presença apenas parcial, do Estado em várias comunidades de grande densidade populacional.

A democracia desbalanceada cobra do futuro um crescimento alto, ao mesmo tempo em que dele não subtrai os problemas gerados pelo passado (uma reforma como a da Previdência seria um primeiro passo neste sentido, posto que liberaria espaço para a decisão orçamentária efetiva, ano a ano); e a democracia de dissociação cobra de alguns inúmeros impostos, ao mesmo tempo em que da vida dos mesmos não elimina os percalços gerados por aqueles que não se atêm à norma social e legal. No contexto pleno da democracia desbalanceada de dissociação, o convívio social dilui-se, o crescimento econômico se arrasta, as instituições definham, a democracia capenga e o bem-estar despenca.

A democracia desbalanceada de dissociação impacta também sobremaneira a validade a valor de face de alguns resultados clássicos da literatura empírica internacional de ciências sociais. Por exemplo: aqueles relativos às teorias de representação política e a questões de caráter fiscal e tributário.

No contexto da reforma política, seria modelo de pergunta gerada pela

democracia desbalanceada: qual o grau de alcance efetivo na solução dos problemas nacionais de uma reforma do processo de seleção ao Congresso, quando tal Congresso decide na melhor das hipóteses sobre menos do que 5% do orçamento? Surge deste tipo de indagação o imperativo de se associar reforma política a reforma orçamentária (e.g., Cysne, 2006a).

São exemplos de perguntas geradas pela democracia de dissociação no caso daqueles que defendem o voto distrital, pautado pela territorialidade geográfica: quais as conseqüências de se dar representação no Congresso a uma comunidade onde o Estado não se faz presente de outras formas, exceto pela provisão do direito de voto (este evidentemente salutar)? Haveria uma tendência do representante de uma tal comunidade de se posicionar de uma forma que não internalizaria os custos ditados pela norma social e legal, tributária em particular? A provisão do direito de representação sem a contrapartida de imposição da norma social equivaleria a reduzir, ainda que temporariamente, a democracia ao voto, quando seu objetivo principal, a cidadania plena, se encontraria bem além disto?³

Caso positivas as respostas às indagações acima, seria a entrada prévia ou concomitante do Estado nas comunidades desassistidas uma condição importante para a defesa do voto distrital? Ou seria

o contrário: o poder de representação é que levaria, na prática, à entrada efetiva do Estado nestas comunidades?

Não conheço as respostas a estas perguntas. Nem sobre os efeitos cada vez maiores, no Brasil, da democracia desbalanceada e da democracia de dissociação, sobre os vários outros assuntos que têm sido discutidos na mídia: financiamento de campanhas, corrupção, plebiscitos, referendo, voto obrigatório, políticas de cotas, orçamentação pública, regras decisórias etc. Como dizia Tom Jobim, “o Brasil não é para principiantes”.

Debate — Afirmo, entretanto, que cabe a reflexão e a realização de pesquisa acadêmica sobre o tema, incorporando-o à discussão nacional sobre a agenda de reformas, a política em particular. Os clichês empíricos obtidos da literatura internacional, repetidos *ad nauseam* na mídia e na academia nacional, não incorporam ainda a existência destas particularidades da vida política e social brasileira.

A ciência política moderna tem cada vez mais se voltado para a pesquisa sobre os resultados clássicos relativos à representação política quando a heterogeneidade ex-ante do eleitorado gera o que se denomina em inglês *dominant-issue voters*. As preferências tornam-se equivalentes a preferências lexicográficas, como em um dicionário, posto que alguns agentes simplesmente passam a não mais considerar fatos múltiplos que impactam a vida e o bem-estar dos demais.

Tal tipo de enfoque pode ser usado para o maior entendimento das democracias de dissociação, ou seja, para analisar uma situação na qual a norma social se entende como demasiado rompida ou quando a lei não é percebida como universalmente respeitada. Neste contexto, os resultados usuais de votação espacial nos quais se baseiam as teorias tradicionais de economia política (quando o voto de mediana vence em contextos unidimensionais) passam a não mais valer a valor de face. Resultados clássicos com

A democracia de dissociação joga cidadãos contra cidadãos. Poucos pagam muitos impostos para que todos recebam pouco de volta

base nos quais se tem discutido a agenda política nacional dão lugar a outros, em alguns casos fortemente díspares.

Uma das facetas da democracia de dissociação é que o universo de eleitores distingue-se em demasia do universo que se pauta rigidamente pelas normas da conduta socialmente desejável. Outras várias dissociações (deveres com uns, direitos com outros) podem ser citadas: alguns pensionistas de hoje, que deveriam ter sido contribuintes da seguridade de ontem (mas não o foram); contribuintes da seguridade de hoje, que deveriam ser pensionistas do valor de suas contribuições amanhã (mas não o serão); e contribuintes da tributação, que deveriam receber, em particular, saneamento adequado e segurança do Estado para garantia de seus direitos básicos (ir e vir, direito à propriedade privada e mesmo viver — mas não a recebem).


A democracia de dissociação joga cidadãos contra cidadãos. Poucos pagam muitos impostos para que todos recebam de volta do Estado muito pouco; e muitos não respeitam a norma social, fazendo com que todos se beneficiem muito menos da vida em comum do que a coletividade como um todo poderia se beneficiar. O contexto desrespeita um dos princípios básicos para o florescimento das virtudes da vida social e do processo democrático: a consolidação e condensação, no seio de cada agente econômico responsável por decisões políticas e econômicas (e não em grupos diferentes, como na democracia desbalanceada de dissociação), do universo do conjunto de direitos e do universo do conjunto de obrigações.

Se corrigidas estas duas distorções nacionais prévia ou concomitantemente à implantação das várias reformas que se discutem dia-a-dia na mídia, suas chances de sucesso seriam sobremaneira majoradas. O encaminhamento destes problemas constituir-se-ia em bom elemento formador de agenda, de fio condutor na resposta à velha pergunta: com qual reforma começar? Do Judiciário,

previdenciária, tributária, orçamentária, regulatória, administrativa, trabalhista? Senão vejamos: iniciemos pela passagem da democracia desbalanceada à democracia plena. Fundamentalmente, tal processo significaria livrar o país de algumas amarras demasiado coercitivas herdadas do passado. Um dos subprodutos imediatos desta nova consciência seria a geração de base política para uma reforma da Previdência. Haveria de se explicar à população simplesmente que não se pode privilegiar uma geração em detrimento da outra; que, respeitados direitos adquiridos de forma salutar, o presente tem precedência sobre o passado na decisão do futuro. Dentre outros motivos, porque detém mais informação.

Por outro lado, a conscientização da necessidade de eliminar a dissociação implicaria a maior aceitação de uma reforma tributária centrada no alargamento da base de coleta de tributos, com conseqüente redução do fardo fiscal daqueles que arcam hoje em dia com todo o custo da arrecadação. Isto para não falar em seu componente fortemente redutor de criminalidade, posto que a passagem ao novo equilíbrio, da associação entre direitos e deveres, no seio de cada agente econômico, traria ao circuito algo que nenhuma força policial consegue: o escrutínio, a fiscalização e a deterrência dos pares pelos pares.

A correção das distorções aqui explicitadas, resgatando o planejamento orçamentário, a garantia de uma trajetória fiscal não asfíxiante para o contribuinte,

a norma social e legal e a noção plena de cidadania, estabilizaria sobremaneira o processo político decisório, podendo catapultar os investimentos privados e o Brasil a um crescimento de longo prazo que vários PACs não seriam capazes de gerar. De fato, em função simplesmente da depreciação e obsolescência tecnológica do estoque de capital nacional, poucos países apresentam hoje em dia um potencial de retorno bruto do capital tão elevado quanto o Brasil. Cabe apenas prover as bases necessárias. 

Referências: Cysne, Rubens P. (2006) "Orçamento e Eficiência Econômica", revista *Conjuntura Econômica*, vol. 60, nº 10, p.12-14, out./2006; Cysne, Rubens P. (2006a), "Reformas Política, Orçamento e Investimento", revista *Conjuntura Econômica*, vol. 60, nº 12, p.31-33, dez./2006; Inácio, M. (2006). "Poderes de Agenda do Presidente", em *Reforma Política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte; e Pereira, C. and B. Mueller (2000). "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro", revista *Brasileira de Ciências Sociais* 15:45-67.

¹Observe-se que contingenciamentos de recursos orçamentários não são nenhuma novidade dos tempos atuais. Santiago Dantas, que exerceu o Ministério da Fazenda de João Goulart, portanto ainda sob a égide da Constituição de 1946, costumava dizer aos deputados que reclamavam da não execução de despesas de seu interesse: "Senhor Deputado, de fato existe a verba orçamentária, mas não tem dinheiro."

²De 1,1% do PIB a 6,6% do PIB, entre 1988 e 2000.

³Não é pouco usual em textos sobre ciência política a menção ao fato de Hitler e Mussolini terem sido eleitos pelo voto como uma evidência de que o sufrágio universal requer cuidados prévios com a saúde do corpo constituinte.