

BICENTENÁRIO (1822/2022) DA INDEPENDÊNCIA ... OU MORTE?! CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE?

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.¹

Resumo

O Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

Na quadra histórica em que a humanidade se encontra desde princípios do século XXI, já parece claro o colapso (ou ao menos algumas tendências nítidas de grande enfraquecimento institucional e disfuncionalidades práticas) das regras gerais de organização, regulação e funcionamento dos sistemas (econômicos, políticos, sociais, culturais, tecnológicos e ambientais) dominantes em escala planetária.

As lições históricas são inúmeras e inequívocas: quando as forças progressistas passam pelo poder sem mudar a estrutura do Estado, elas ficam permanentemente expostas aos riscos de serem capturadas por ondas autoritárias, conservadoras e neoliberais. O enfrentamento contra tais destituições sistemáticas deve se dar pela reconstrução de ideias e forças que formem o corpo de um novo poder constituinte. O desaguadouro dessas ações deve convergir para a transformação da estrutura do Estado, um objetivo que deve ser parte central do programa democrático-popular, mas também deve ser entendido como premissa determinante para a sua implementação.

Palavras-Chave: Estado, Planejamento, Democracia, Desenvolvimento.

Abstract

Brazil is once again in its history facing irreconcilable challenges and choices. Either it submits to the processes of archaic moralization of customs, undemocratic values and criminalization of politics, unions and social movements, or stands up and fights. Either he takes the path of mediocrity and economic, political and social subalternity, but also intellectual, moral and cultural, or reinvents himself as a nation to rewrite his own historical destiny.

¹ Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical.

In the historical block in which humanity has been since the beginning of the 21st century, it seems clear that the collapse (or at least some clear tendencies of great institutional weakening and practical dysfunctions) of the general rules of organization, regulation and functioning of the dominant systems (economic, political, social, cultural, technological and environmental) on a planetary scale seems clear.

The historical lessons are numerous and unequivocal: when progressive forces pass through power without changing the structure of the state, they are permanently exposed to the risks of being captured by authoritarian, conservative and neoliberal waves. The confrontation against such systematic destitution must take place by the reconstruction of ideas and forces that form the body of a new constituent power. The desaguadouro of these actions must converge to the transformation of the structure of the State, an objective that should be a central part of the democratic-popular program, but must also be understood as a determining premise for its implementation.

Keywords: State, Planning, Democracy, Development.

Introdução: O Brasil no Mundo

O Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

Na quadra histórica em que a humanidade se encontra desde princípios do século XXI, já parece claro o colapso (ou ao menos algumas tendências nítidas de grande enfraquecimento institucional e disfuncionalidades práticas) das regras gerais de organização, regulação e funcionamento dos sistemas (econômicos, políticos, sociais, culturais, tecnológicos e ambientais) dominantes em escala planetária.

Em termos econômicos, o modo de produção, acumulação e exclusão capitalista domina hoje praticamente todos os espaços mundiais e até mesmo todas as esferas da vida coletiva e domiciliar/familiar. Hoje em dia, tudo é mercadoria; tudo é mercadoria sob a forma monetária. A expressão *financeirizada* das formas de produção e acumulação do valor representa o outro lado do processo crescente e aparentemente irreversível de redundância e desemprego estrutural do trabalho vivo. Deste modo, o desemprego aberto de longa duração e todas as demais formas de subemprego e trabalho precário que hoje percorrem os países do mundo, com todas as consequências humanas que isso representa numa economia e sociedade que depende da fruição da renda monetária para se realizar, são a forma de manifestação mais visível do fracasso do modelo capitalista

em sua tentativa de organizar, regular e fazer funcionar, em escala global e intertemporal, as diversas dimensões econômicas e sociais do cotidiano das pessoas.

Por sua vez, do ponto de vista político-institucional, vive-se neste século XXI uma crise sem precedentes nos sistemas democráticos representativos. A olhos vistos, parece que nunca foi tão grande a distância entre as necessidades e anseios dos diversos grupos populacionais e a (baixíssima) capacidade de representação política e de respostas institucionais adequadas dos governantes. Por outro lado, apesar das deficiências notórias dos sistemas representativos da atualidade, há fortes resistências dos poderes econômico, social e político constituídos a quaisquer tentativas de experimentação política, por meio de modelos alternativos de democracia participativa ou deliberativa, que impliquem maior protagonismo popular de grupos sociais historicamente excluídos. E isso, mesmo considerando o enorme potencial participativo presente nas novas tecnologias de comunicação e de produção e circulação de informações, as quais, na ausência quase completa de regulação pública em âmbito internacional, notoriamente em países periféricos como o Brasil, vem sendo apropriadas e usadas por pessoas, grupos e empresas para confundir, obscurecer e manipular realidades e situações, disseminando o caos comunicacional e reproduzindo heterogeneidades e dependências em escala ampliada.

Com o dito até aqui, já ficam claras a amplitude e a profundidade dos problemas sociais, culturais e ambientais que decorrem do aparente colapso civilizatório em curso. É deste cenário desolador que se deve partir para o repensar acerca do peso e papel do Estado nacional (e da função pública) na contemporaneidade, sobretudo em suas interrelações com os mundos econômico, político, social, cultural e ambiental em franca deterioração nos dias que correm.

Neste sentido, após esta breve introdução, a seção 2 coloca em perspectiva histórica de longa duração a situação atual do Brasil diante de si mesmo. Em seguida, a seção 3 apresenta o estado atual de coisas no país, com ênfase no fracasso do neoliberalismo, em especial de sua vertente fiscalista/rentista, em fazer frente aos imensos problemas nacionais, todos aguçados no período recente em função da desastrosa gestão da pandemia praticada pelo governo Bolsonaro/Guedes. Posteriormente, a seção 4 busca oferecer um guia geral de saída da crise, fundado nas seguintes ideias-força: i) o desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado;

ii) a necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana; e iii) a revalorização da política e da democracia. Finalmente, na seção 5 apresentamos uma proposta não exaustiva para a refundação do Estado no Brasil para além do seu bicentenário da independência. A seção 6 encerra o artigo com considerações finais.

O Brasil diante do Espelho

Em 7 de setembro de 2022, num contexto – que já se pode antever – de imensa incerteza econômica, enorme vulnerabilidade externa, severas crises social, laboral e ambiental, e profunda crise político-institucional, o país deverá estar a voltas com possíveis “comemorações” referidas ao bicentenário da independência do Brasil.

Muito ao contrário de hoje, na efeméride havida por ocasião do primeiro centenário da independência, 1922 apresentava-se otimista diante do futuro, a despeito do contexto ainda prenhe de traços coloniais em praticamente todas as dimensões da nossa economia, política, sociedade e cultura. Como portador de um futuro auspicioso e libertário para as pessoas e para a pátria, unidas em busca da alma, identidade e alteridade tipicamente brasileiras, 1922 foi um marco positivo de onde advieram a Semana de Arte Moderna, o Movimento Tenentista e a eclosão de transformações estruturais em torno da – e que visavam à – afirmação e verdadeira independência nacional.

Pois que agora, cem anos depois, o sentimento ainda não é o de tarefas realizadas, mas sim o de tudo por fazer. Um misto de alienação, resignação e indignação coletiva com respeito aos descaminhos do presente e inseguranças do futuro. Sabe-se que histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento. O caso brasileiro, portanto, não foge à regra geral, mas aqui, nos dias que correm, claramente a sensação, as estatísticas e os processos históricos parecem apontar para uma perda de rumo, ou para um redirecionamento indesejado e infrutífero. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica.

Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete

a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento. Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal (1822), a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país (1888), e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política (1889) e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial (1922).

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de republicanização e democratização do Estado e da própria sociedade brasileira, além do acesso amplo ao mercado. Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo.

Ao longo da década compreendida, sobretudo, entre 2004 e 2014, delinearam-se grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, incluyente, sustentável e ... democrático. Portanto, o movimento de ruptura política e social, que se encontra em curso desde 2016, representa muito mais que um episódio adverso da conjuntura. Trata-se, a bem da verdade, de um movimento conservador e reacionário, proveniente de segmentos atávicos da sociedade brasileira, no sentido de promover não apenas rupturas constitucionais por si só de gravíssimas implicações político-institucionais a futuro, mas, sobretudo, uma ruptura do processo histórico de construção e afirmação da Nação que, duramente, sobretudo desde a Constituição de 1988, vinha buscando se afirmar no país, assentado nos valores da soberania; da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; da democracia como valor e método de governo; e da inclusão social e territorial com equidade, como objetivos maiores da sociedade brasileira.

É contra mais esse momento de ameaças e rupturas democráticas da vida brasileira que este texto vem se posicionar, atuando em prol não apenas da restauração institucional plena do país, mas também em favor do fortalecimento do Estado republicano e democrático de direito, dos princípios e valores civilizatórios e do processo histórico de construção e

afirmação da vontade nacional popular, que já havia sido expressa eleitoralmente, antes do golpe de 2016 e da fraude eleitoral de 2018, por quatro vezes seguidas neste século XXI.

Em outras palavras, o atual processo político-jurídico-empresarial-militar-midiático vivido no Brasil vai entrar para a memória do país (certamente não a memória oficial, mas a de milhares de cidadãos e cidadãs atônitos que têm vivido este momento!) como uma das maiores farsas e injustiças da história política das nações em todos os tempos. No futuro, historiadores e cientistas sociais terão desvendado os mistérios e meandros desse que já é internacionalmente reconhecido como o processo mais fraudulento e antipopular da história política brasileira.

Fraudulento e antipopular não só porque orquestrado e implementado por parte das lideranças partidárias, econômicas, sociais e sindicais das mais conservadoras e reacionárias, desde sempre presentes nas estruturas do Estado e do poder no país, valendo-se há muito de seu peso e influência para enriquecimento pessoal ilícito e construção e manutenção histórica de privilégios e benefícios particulares, mui distantes dos interesses verdadeiramente nacionais. Mas também porque declaradamente intencionado a redirecionar a ação do Estado e das políticas públicas, em construção desde a Constituição Federal (CF) de 1988, numa direção que foi eleitoralmente rejeitada pela maioria da população brasileira por quatro vezes seguidas entre 2002 e 2014.

Com isso, vem promovendo e propagandeando, deliberadamente, um desmonte das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais necessários ao desenvolvimento nacional, bem como uma perseguição e combate a direitos sociais da cidadania contemporânea. Este golpe, portanto, não finda apenas o ciclo recente de redemocratização posto em curso na Nova República (1985 a 2015). Ele interrompe, oxalá apenas até 2022, o ciclo longo de tentativa de construção do Brasil como nação livre, soberana e democrática.

Neste sentido, efemérides tais quais a que vivenciaremos em 2022 podem ser mais que momentos contemplativos; podem ser episódios por meio dos quais uma nação desloca a alienação e a resignação impostas por teorias ruins e por práticas políticas nefastas, substituindo-as por uma indignação propositiva com a qual se reconstruem as sociedades e seus países.

A Pandemia e o Brasil Arcaico

Mas antes disso, de modo trágico, porém nada surpreendente, resta agora cristalina a incapacidade do liberalismo econômico em entregar o que – de maneira sempre mirabolante e falsa – costumava prometer. Ao invés de pleno emprego dos fatores de produção (terra, trabalho, capital, conhecimento) e bem-estar geral das pessoas (o mantra do ótimo de Pareto), o liberalismo econômico vem entregando calamidades, vale dizer: i) colapso ambiental; ii) desemprego, subemprego, precarização, baixos e irregulares salários, concentração crescente da renda e da riqueza, mobilidade social descendente intra e entre gerações; iii) esterilização do capital produtivo e financeirização dos fluxos de renda, processos esses por meio dos quais o Estado e as finanças públicas operam numa lógica de subordinação quase absoluta aos interesses dos segmentos mais ricos (ainda que pouco numerosos) da população; iv) mercadorização e instrumentalização da ciência e dos conhecimentos por ela produzidos, com empobrecimento material e cultural crescente da sociedade em pleno século XXI; e por fim, mas não menos importante: v) a incapacidade de mobilização fiscal que seja suficiente para atender às necessidades prementes relacionadas a urgências sociais, como é o caso da pandemia do Covid-19.

Portanto, sob a lógica do liberalismo econômico e chancela eleitoral de grandes contingentes populacionais submetidos a constrangimentos perversos da democracia liberal representativa também em crise, praticamente todas as sociedades capitalistas passaram a considerar normais e até mesmo naturais os fenômenos acima citados: o colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, e o aprisionamento das finanças públicas a uma visão contábil e estática dos problemas e fenômenos econômicos.

Diante do exposto, cabe questionar porque apenas quando um choque externo (extremo e coercitivo) como o atual, causado pela crise humanitária do novo coronavírus, ameaça se converter em crise econômica e financeira catastrófica para a lógica de reprodução do liberalismo em voga é que os agentes detentores do poder político e econômico em cada país se dão conta de que tal modelo não possui mecanismos automáticos regeneradores da situação pretérita tida como normal e natural, ainda que já igualmente catastrófica para o planeta e seus habitantes. É apenas neste

momento que concedem liberdade de ação para a única entidade criada até o momento pela humanidade, com capacidade, recursos e instrumentos para tentar – ainda que sem êxito garantido – enfrentar tamanha destruição.

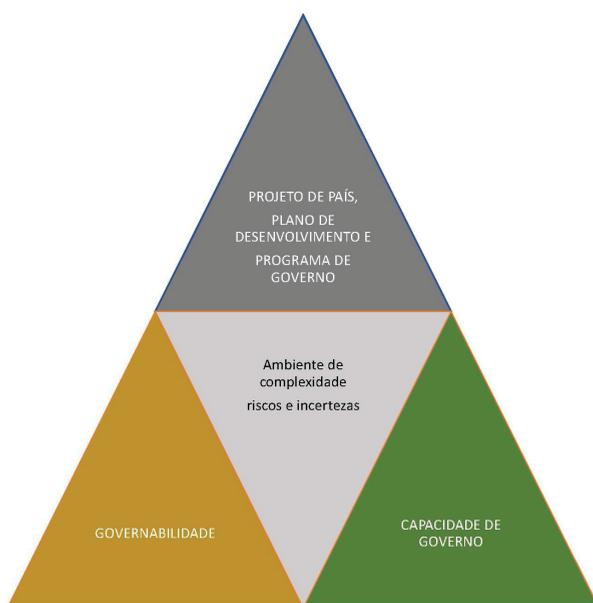
Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo assim que países do grupo aumentassem seus gastos públicos para combater o novo coronavírus sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, *“os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário”*, conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente não entendeu (ou fingiu não ter entendido!) o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada, ainda que insuficientes, podem atenuar ou mitigar os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deletérias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo agressivo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e colaboração entre países.

O Brasil e o Estado Necessário

Tendo em tela, portanto, apenas o caso brasileiro, a nossa proposta consiste em lançar mão de 3 ideias-força, de cujo resgate teórico-histórico se poderia partir para avançar tanto na crítica aos formatos e conteúdos atualmente dominantes na esfera estatal, como – indo além – avançar também na reafirmação ou proposição de novos princípios, diretrizes, estratégias e táticas de ação (coletiva, contínua e cumulativa) que nos permitam conduzir a situação para um patamar qualitativamente superior de entendimento, organização e funcionamento do Estado nacional para as novas gerações de brasileiros e brasileiras, ainda no século XXI.

As 3 ideias-força para a tarefa aqui proposta são as seguintes, inspiradas na obra essencial de Carlos Matus, a qual pode ser resumida pela figura abaixo relativa ao Triângulo de Governo.



i) **Projeto de País:** o *desenvolvimento nacional* é o *carro-chefe da ação do Estado*, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle

social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é condição necessária para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.

ii) **Capacidade de Governo:** a necessidade de uma *reforma do Estado de natureza republicana*, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, é condição inescapável para redirecionar a ação governamental para as necessidades vitais da população.

iii) **Governabilidade:** por fim, mas não menos importante, a *revalorização da política e da democracia*, pois não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

A proposta acima sugerida reafirma o fato de que para debater tais desafios e lutar por um Estado moderno e serviços públicos de qualidade no Brasil, é preciso ter claro que em todas as experiências internacionais exitosas de desenvolvimento é possível constatar o papel fundamental do ente estatal como produtor direto, indutor e regulador das atividades econômicas para que essas cumpram, além dos seus objetivos microeconômicos precípuos, objetivos macroeconômicos de inovação e inclusão produtiva e de elevação e homogeneização social das condições de vida da população residente em território nacional.

Em síntese, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades adequadas à toda população residente*, então o **desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas áreas de atuação programáticas e carreiras públicas** (estratégicas-finalísticas e transversais-estruturantes dos macroprocessos administrativos das políticas públicas) quanto as necessárias para enfrentar os grandes desafios da contemporaneidade – vide quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macro tensões Estruturais²

Grandes Áreas Finalísticas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Promoção e Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Universalização X Privatização	<p>- Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>- Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas.</p>
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Universalização X Acumulação	<p>- Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com: (i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações), e (ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>

² Nota Metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: i) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental); ii) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte; iii) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Evidentemente, os programas temáticos redesenhados nos PPA subsequentes podem ser facilmente reagrupados a partir das 4 grandes áreas programáticas de políticas públicas explicitadas no quadro 3 acima. Neste quadro, ficou de fora apenas a grande área programática relacionada à geração de governabilidade política e governança institucional, a qual concentra quase todas as carreiras estruturantes transversais da administração pública.

Grandes Áreas Finalísticas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Institucionalização X Compensação	<p>- Desde a CF-1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o Gov. Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o Gov. FHC, e finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos Govs. Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental, tem-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.</p> <p>- Há um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental. Predominam medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados, tanto setorial como temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.</p>
Soberania, Defesa, Segurança e Território	Institucionalização X Descontinuidades	<p>- Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: (i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; (ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e (iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>- Não obstante o processo de institucionalização iniciado, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias dos governos recentes, fazem com que descontinuidades de várias ordens (de diretrizes estratégicas a alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.</p>

Fonte: Cardoso Jr., 2020. Elaboração do autor.

Deste modo, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desde logo, ambos os conjuntos de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu Art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

“Art. 3º Constituem Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Com isso em mente, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada acerca das tais **áreas de atuação programáticas e carreiras públicas**, que condizem com a *natureza inescapavelmente pública* (vale dizer: universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica tecnicamente e legitima politicamente sua razão de ser e de agir. Ainda mais em contexto de dominância do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover, sem a presença e atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF-1988, os objetivos fundamentais acima enunciados.

Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remeto o leitor para uma primeira tentativa de explicitação das *áreas programáticas de atuação estatal*, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de *Estado necessário ao desenvolvimento nacional* sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

Quadro 2. Áreas Programáticas de Atuação Estatal: finalísticas e transversais



Fonte: Elaboração do autor.

Esta estrutura de áreas programáticas e funções públicas é apenas um exemplo inicial de como organizar e melhor visualizar o escopo de atuação estatal, através do que se mostra estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profis-

sionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.³

Em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

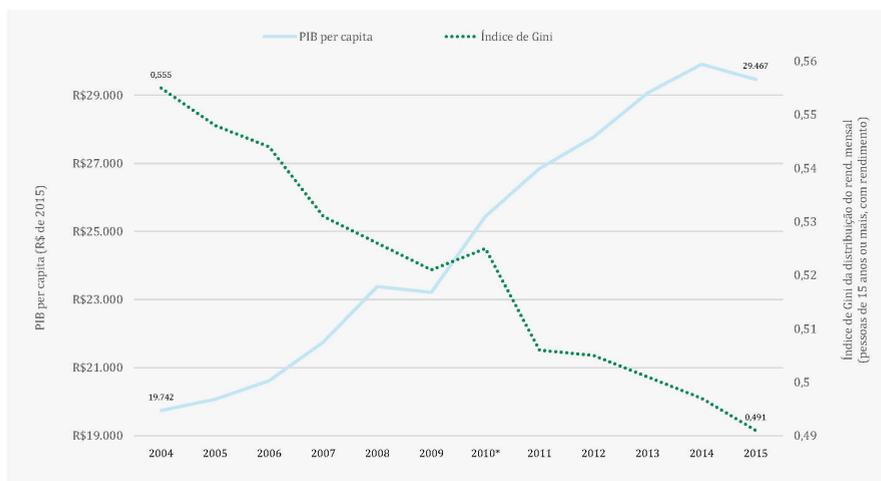
Diante disso, é importante lembrar que o arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período entre 2004 e 2014 revela ao menos duas coisas importantes sobre a relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, quais sejam:

1. a complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica; e
2. a despeito disso, o arranjo vigente nesse período mostra ser capaz ao Estado organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, ademais informadas por um projeto de

3 De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da república que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver os livros *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade* (Afipea-Sindical, 2019); *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido* (Fonacate, 2021); *Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo e privatismo* (Afipea-Sindical, 2021).

crescimento econômico, foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre *crescimento da renda per capita* e *decréscimo do índice de Gini*, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho – vide gráfico 1.

Gráfico 1. Combinação Virtuosa entre crescimento do PIB per capita e redução do índice de Gini. Brasil



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e *Censo Demográfico. Elaboração própria.

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, dentre os quais vale destacar:

1. programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por meio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.; e
2. programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e

fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do programa bolsa-família).

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional. A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Adicionalmente, é possível constatar uma ampliação significativa da cobertura social havida entre 2004 e 2014 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil. Já entre 2015 e 2022, nota-se certo arrefecimento geral dos números, em termos do seu ritmo de crescimento e magnitude global, resultado este diretamente relacionado à crise econômica e política que vem se aprofundando no Brasil desde a primazia da austeridade fiscal sobre as agendas do desenvolvimento.

Mas claro está que para os resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados

mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal.

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Mas dito isso, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Em outras palavras: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.

Avançando, são também bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores aí considerados. Essa expansão das redes de infraestrutura (modais de transportes e logística, energia e comunicações) contou com apoio estatal direto, mas também por meio da modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos públicos em infraestrutura (indutores dos investimentos privados) ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos, sem ser exaustivo, que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo entre 2004 e 2014.

Mas ainda aqui, no que diz respeito à utilização e expansão das redes de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), houve também um arrefecimento em termos da magnitude e ritmo de

crescimento, entre 2015 e 2022, fenômeno diretamente derivado da quase paralização – e em alguns casos, até mesmo reversão – dos investimentos públicos, os quais, como se sabe, são grandes indutores dos investimentos privados, em função das expectativas positivas e efeitos multiplicadores que são capazes de deflagar em uma economia capitalista.

Enfim, sendo o Brasil, um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2020, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

Plano de Refundação do Estado no Brasil para além do seu Bicentenário da Independência

Pelo dito até aqui, fica claro que pela *abrangência, profundidade e velocidade* da destruição nacional em curso desde 2016, a reconstrução do país será obra para uma geração inteira ou mais de cidadãos e cidadãs, cientes de que um Plano de Refundação do Brasil, para além do seu Bicentenário da Independência (1822/2022), deveria enfrentar os seguintes pontos cruciais, dentre muitos outros, evidentemente:

1. **Nova Comissão da Verdade**, ou outro nome mais adequado que se possa dar, para apurar e julgar crimes do governo Bolsonaro contra o seu próprio povo e instituições.
2. **Referendo Revogatório das principais medidas legislativas aprovadas desde 2016**, por terem sido formuladas e implementadas em contexto hoje sabidamente ilegal, imoral e ilegítimo, além de possuírem caráter antipopular, antinacional e antidesenvolvimento.
3. **(Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica** (inter e intra setorial, territorial e social) das políticas públicas nacionais e dos investimentos

público-privados. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.

4. **Nacionalização, reestatização e/ou criação de novas empresas estatais estratégicas e/ou empresas mistas de controle público**, visando a retomada do poder decisório sobre políticas fundamentais ao crescimento econômico e ao desenvolvimento nacional.
5. **Reforma Tributária/Fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos**. Desfinanceirização da Dívida Pública Federal. Revisão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma melhor e mais efetiva governança orçamentária, vale dizer: orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos.
6. **Inovação e Gestão Pública Democrático-Participativa**: governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional e das competências profissionais. Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional. Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
7. **Relações de Trabalho no Setor Público**: regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional. Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

8. **Criação da CLS (Consolidação das Leis Sociais), Modernização Progressista da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e do RJU (Regime Jurídico Único).**
9. **(Re)adequação do peso e papel institucional dos Controles Burocráticos (interno e externo) do Estado e (Re)institucionalização da Participação Social como método de governo.** Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país. Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
10. **Regulação e desconcentração econômica dos veículos de mídia,** mais democratização e melhor controle social sobre os meios de comunicação (públicos e privados) em operação no país. Sem uma mídia plural e ativa, responsável por mais e melhores informações ao conjunto da população e tomadores de decisões, a democracia não pode se realizar plenamente.
11. **Refundação do modelo político-partidário representativo e (re) institucionalização de modelos democráticos de cunho participativo e deliberativo** para a manifestação pública de interesses coletivos, arbitragem e resolução de conflitos em arenas e processos democráticos, além de legitimação política das decisões acordadas. Para tanto, são necessárias medidas para uma reforma político-partidária que impliquem maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o financiamento público exclusivo e a baixo custo das campanhas eleitorais é primordial. Do ponto de vista de uma maior e melhor participação e deliberação social direta, são

necessárias medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas. Adicionalmente, são necessárias medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira. Por fim, medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado, por meio da regulamentação das atividades de lobby e advocacy.

12. **Refundação do Sistema de Justiça**, com controle social público, transparência dos processos decisórios e substituição dos mandatos vitalícios por mandatos fixos, ainda que longos e estáveis.
13. **Combate aos privilégios, injustiças e à corrupção**, mas cientes de que a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Nesse campo, é preciso ter claro que a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados/privatistas e o Estado/esfera pública. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro. Por isso, é preciso proteger os processos de formação da soberania popular, da representação democrática e da opinião pública, frente ao domínio e à corrupção dos grandes interesses empresariais. Além disso, garantir o controle democrático, social e pluralista das instituições e

empresas públicas. Por fim, estabelecer leis e procedimentos que garantam transparência e fiscalização no sentido da prevenção à corrupção, observando-se sempre os direitos fundamentais e o devido processo legal.

Em suma, com o conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional pode recuperar poder e centralidade em virtude de sua capacidade sui generis de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

Considerações Finais

As lições históricas são inúmeras e inequívocas: quando as forças progressistas passam pelo poder sem mudar a estrutura do Estado, elas ficam permanentemente expostas aos riscos de serem capturadas por ondas autoritárias, conservadoras e neoliberais. O enfrentamento contra tais destituições sistemáticas deve se dar pela reconstrução de ideias e forças que formem o corpo de um novo poder constituinte. O desaguadouro dessas ações deve convergir para a transformação da estrutura do Estado, um objetivo que deve ser parte central do programa democrático-popular, mas também deve ser entendido como premissa determinante para a sua implementação.

Tal refundação deve ancorar o Estado em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural, sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988. Só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos, ilegais e impopulares.

O tempo urge! Mãos à obra!