

JE

Jornal dos Economistas

Nº 365 Janeiro de 2020

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

O fardo econômico das milícias

Lia de Mattos Rocha, João Trajano Sento-Sé, Salvino Oliveira Barbosa, Nadine Borges e Bruno Sobral debatem o grave problema das milícias sob a ótica do dano ao desenvolvimento econômico e social



Trabalho de Leonardo Albagli Leitão, primeiro colocado no 29º Prêmio de Monografia

Fórum analisa pontos importantes da PEC 188/19, intitulada PEC do Pacto Federativo

O fardo econômico das milícias

Com crescimento exponencial nesse milênio, a milícia tornou-se um dos mais graves problemas do Rio. Esta edição busca promover o debate sobre um aspecto pouco discutido: o dano causado pelas milícias no desenvolvimento econômico e social da região.

O bloco temático começa com artigo de Lia Rocha, do Núcleo de Pesquisa Urbana, que destaca a dificuldade em mensurar o fardo econômico das milícias. Como estimar os pagamentos extorsivos, o que se deixa de arrecadar com serviços ilegais e de se produzir pelo temor de abrir negócios e o que se perde com os homicídios? As milícias são a expressão mais contundente do neoliberalismo autoritário.

João Trajano, do LAV-Uerj, avalia que a violência é um dos principais fatores do encolhimento econômico do Rio. Cerca de dois milhões de pessoas vivem sob as milícias, que monopolizam serviços caros e sem qualquer regulação e recolhimento de impostos. As milícias também atuam no negócio de roubo e/ou controle do fluxo de cargas.

Salvino Barbosa, do CESeC, relata que as milícias se tornaram impérios econômicos com negócios diversificados. Tomam os territórios dos traficantes em geral depois de operações policiais e passam a explorar toda a economia local para maximizar os lucros.

Nadine Borges, da OAB-RJ, argumenta que, diante das interseções entre milícia, tráfico, poder público e instituições remanescentes da ditadura militar, fica claro que o poder miliciano não é paralelo, mais sim perpendicular ao Estado. Esse crime organizado profissionalizado passa a vida política no Rio.

Bruno Sobral, da Rede Pró-Rio, ressalta que o padrão de acumulação do Rio sempre foi de dominância mercantil, que tem como uma de suas características o patrimonialismo. Os pobres são expostos a riscos e ficam passíveis de dominação, como reservas constituídas de um novo sistema senhorial para fins de ganhos monopolísticos.

Fora do bloco temático, publicamos um resumo do trabalho vencedor do 29º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado, de autoria de Leonardo Albagli Leitão.

O artigo do Fórum analisa dois pontos fundamentais da PEC 188/19 (intitulada PEC do Pacto Federativo): a extinção do plano plurianual (PPA) e o desmantelamento do federalismo brasileiro.

Sumário

Milícias.....	3
O que se perde (e o que se ganha) com as milícias	
<i>Lia de Mattos Rocha</i>	
Milícias.....	4
Impacto econômico da expansão das milícias no Rio de Janeiro	
<i>João Trajano Sento-Sé</i>	
Milícias.....	6
Milícias: quando a lei é o crime	
<i>Salvino Oliveira Barbosa</i>	
Milícias.....	8
O poder perpendicular das milícias no Rio de Janeiro	
<i>Nadine Borges</i>	
Milícias.....	10
Um histórico de patrimonialismo e controle social em reprodução ampliada	
<i>Bruno Sobral</i>	
Monografia	11
Saneamento Básico e Privatização no Brasil	
<i>Leonardo Albagli Leitão</i>	
Fórum Popular do Orçamento	13
Pacto Federativo ou o fim da Federação?	
Atualização em Economia 2020: recicle seus conhecimentos	16
Balanco Patrimonial	16

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: www.aepet.org.br.

Conselho Editorial: Sidney Pascounto da Rocha, João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Passarinho, Sergio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Alledo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: João Manoel Gonçalves Barbosa. **Vice-presidente:** Flávia Vinhaes Santos.

Conselheiros Efetivos: 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2019-2021) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Thiago Leone Mitidieri, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2019-2021) José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Antonio Melki Júnior, Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

O que se perde (e o que se ganha) com as milícias

Lia de Mattos Rocha*

Nos últimos anos o Rio de Janeiro tem sido palco da expansão de grupos paramilitares conhecidos como milícias. Tal fenômeno despertou maiores atenções da opinião pública em 2007, quando eclodiu o famoso caso do sequestro e tortura dos jornalistas do *Jornal Extra* na favela do Bata, na Zona Oeste. Mas, como sabemos, seu surgimento é anterior: alguns pesquisadores identificam as milícias como continuidade dos grupos de extermínio atuantes na Baixada Fluminense nos anos 1960 e 1970, enquanto outros associam seu início à organização local de moradores da Zona Oeste para autopatrolhamento de suas ruas.

Os primeiros estudos sobre o tema, particularmente aqueles realizados pela equipe do Laboratório de Análise da Violência, da

Uerj, foram fundamentais no final dos anos 2000 para conceituar o que seriam milícias. Tal conceituação teve papel fundamental para a tipificação do crime e sua penalização, especialmente a partir da CPI das Milícias instaurada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, em 2008. A partir dessas pesquisas definiram-se as principais características das milícias: i) domínio territorial, ii) coação de moradores e comerciantes locais para exploração econômica (seja através da cobrança direta ou através da intermediação de serviços como venda de terrenos, venda de bujão de gás, fornecimento de água, serviço de TV a cabo, entre outros), iii) legitimação social através do discurso de “combater o tráfico de drogas”, iv) participação de agentes estatais armados. As duas últimas características seriam os principais traços de diferenciação das milícias em relação às quadrilhas de tráfico de drogas.

Com o passar do tempo, as milícias modificaram sua atuação e estrutura, embaralhando as definições até então estabelecidas. Atualmente, grupos milicianos têm feito alianças com facções que comercializam drogas ilícitas no varejo, têm entrado em confronto com outros grupos armados para controlar territórios na cidade, e têm novamente estampado as páginas dos jornais.

Os impactos econômicos da atuação da milícia para o estado do Rio de Janeiro são muitos, ainda que de difícil mensuração. Como estimar o que é gasto em paga-

mentos extorsivos para ter acesso a algo que deveria ser um direito, como a segurança? Como calcular o que se deixa de arrecadar com serviços ilegais, mas que muitas vezes não seriam oferecidos naquela região pelas empresas formais ou, talvez, não pelo preço praticado pelas quadrilhas? E como medir o que se deixa de produzir quando pessoas desistem de abrir negócios em certas regiões por não poderem (ou não quererem) pagar regularmente a taxa da milícia? Como estimar o quanto perde o estado com os dez homicídios diários (número que contribui para que o Brasil seja o segundo país da América Latina em mortes violentas, segundo a ONU)?

Contudo, e tendo como pano de fundo as reviravoltas políticas que experimentamos nos últimos cinco anos no estado, mais do que perguntar o quanto o Rio de Janeiro perde com as milícias, talvez tenhamos que enfrentar outra questão: o quanto se ganha com a milícia? Em cumplicidade com agentes públicos das mais diversas ordens, as milícias hoje atuam exatamente na região para onde se expande o mercado imobiliário e os serviços privados. Exploram ilegalmente recursos naturais, como em Seropédica, onde a milícia retira areia, saibro e até água. Comercializam terrenos comuns e os transformam em loteamentos ilegais, muitas vezes desmatando áreas de Mata Atlântica. Constroem prédios sem qualquer tipo de fiscalização (até porque os fiscais também têm medo da milícia). Elegem diversos par-



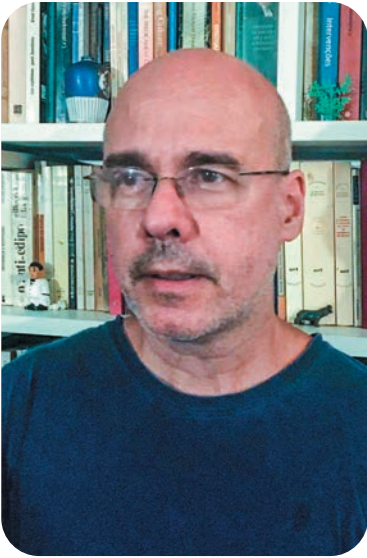
lamentares e possuem relações com políticos muito importantes, como algumas investigações policiais indicam. E, por fim, mantêm sob violento controle político os cidadãos cariocas, silenciando toda crítica e oposição, como as suspeitas de envolvimento de milicianos no atentado que matou Marielle Franco e Anderson Gomes em 2018.

As milícias são hoje a expressão mais contundente do neoliberalismo autoritário em que vivemos, onde a ilegalidade e a criminalidade são condição de possibilidade para a expansão dos mercados e para a repressão dos descontentes e expropriados. Combatê-las não é simples, mas é tarefa prioritária.

* É professora do Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Uerj e coordenadora do Cidades - Núcleo de Pesquisa Urbana. Pesquisa há quinze anos violência urbana no Rio de Janeiro. Publicou, junto com outras colegas, a coletânea de artigos *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Mó-rula Editora, 2018).



Impacto econômico da expansão das milícias no Rio de Janeiro



João Trajano Sento-Sé*

Há evidências fortes de que qualquer abordagem consistente e responsável para a questão da segurança do Rio de Janeiro, hoje, precisa lidar com um problema não tão novo, mas cujas proporções se ampliam rápida e assustadoramente: o domínio territorial armado das milícias em diferentes pontos da região metropolitana e em alguns outros municípios do estado.

Quando começaram a atrair a atenção pública, as milícias restringiam sua atuação a algumas áreas da zona oeste da capital. O ponto de partida foi Rio das Pedras, favela plana com cerca de 30 mil habitantes, e forte presença de migrantes nordestinos. Seus negócios originais eram basicamente a provisão de segurança informal, que implicava basicamente proteção à propriedade e prevenção à entrada do varejista de drogas. Durante algum tempo os moradores de Rio das Pedras ostentaram orgulhosamente o status de viverem num lugar em que traficante não tinha vez. Nessa época, os apoiadores da milícia local eram pequenos comerciantes e moradores que viam nesse recurso a garantia da segurança que as agências policiais do Estado não costumam oferecer. Há nas milícias, desde suas origens, uma perigosa conexão entre o mundo formal, a atividade informal e práticas criminosas, esse último traço caracterizado pela metodologia utilizada por esses grupos, que

incluía, já originalmente, a prática de execução de quem não andasse na linha.

Após um primeiro fluxo de expansão na Zona Oeste, sobretudo para os bairros de Santa Cruz e Jacarepaguá, as milícias avançaram na Zona Norte da cidade, em regiões da Baixada Fluminense, chegando, segundo dados do MPRJ, a municípios como Macaé, Cabo Frio, Angra dos Reis e Volta Redonda. De acordo com estimativas do G1, só na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cerca de dois milhões de pessoas vivem sob a égide desses grupos. Inicialmente encaradas como barreiras para o avanço do comércio de drogas e outras atividades criminais, como roubo, roubo de veículos e furto, nas áreas em que marcavam presença, as milícias dispõem atualmente de uma cartela variada de atividades que as tornam um ator econômico nada irrelevante.

Há evidências claras de que os comércios de água, gás, transporte, acesso à internet e ao serviço de TV a cabo funcionam sob regime de oligopólio nas áreas controladas por esses grupos. São bens centrais, que movimentam parcela substantiva da economia dos setores populares que estão, hoje, à margem do controle fiscal do estado. Há uma dupla perversão na consolidação dessa lógica. Além de implicar um volume inestimável de sonegação, ela inviabiliza que se concretize em nichos de pobreza e privação de direitos qualquer uma das lógicas que presidem o pensamento econômico.

Por um lado, os preços dos bens e serviços são definidos pelos atores diretamente interessados, sem qualquer possibilidade de regulação e proteção aos usuários por parte das agências do Estado. Isso, contudo, não implica a vigência de uma lógica competitiva, uma vez que o monopólio, promovido pelo uso da força e da intimidação, é a garantia dos altos ganhos financeiros desses grupos. Ganhos esses, repita-se, que fluem ao largo das agências de controle e das prerrogativas fiscais do Estado.

O processo de expansão dos negócios das milícias, contudo, não para de crescer. Ele está diretamente relacionado à expansão territorial e ao controle de pontos estratégicos. O domínio de municípios da Baixada, de Macaé e de Volta Redonda, por exemplo, avança as milícias no próspero negócio de roubo e/ou controle do fluxo de cargas transportadas pelas principais rodovias do estado. Nesse caso, a atuação ou a compra de sua proteção incide sobre os valores securitários dos bens que circulam nessas vias, o que, por sua vez, incide no preço de bens e produtos. Mais uma vez, a combinação entre o mundo formal, a informalidade e o crime resulta num coquetel com potencial desastroso para o Estado.

Não bastassem todos esses ingredientes, há indícios fortes de que a diversificação das atividades econômicas das milícias tem passado, mais recentemente ainda, pelo comércio de drogas, de que se fazia empenhado combaten-

te em suas origens. Tal tendência faz das milícias mais um *player* nas disputas armadas por controle de territórios que geram tantos conflitos, provocando mortes, consumindo recursos públicos e dissuadindo investidores a encararem o estado e seus polos urbanos como áreas passíveis de investimento. O propalado encolhimento econômico do Rio de Janeiro tem tido, nas duas últimas décadas, a violência como um de seus principais fatores de reprodução e ampliação. Nesse contexto, as questões envolvendo as milícias têm que ser tomadas em consideração.

Os trabalhos sobre efeitos econômicos e os custos da violência no Brasil ainda são parcos e exploratórios. Ainda assim, eles têm ganhado espaço nas análises sobre violência e devem ser expandidos. Estimativa do IPEA/Fórum Brasileiro de Segurança, no último Atlas da Violência, aponta que se gasta no Brasil, em função da violência, o equivalente a cerca de 5,9% do PIB. Nessa equação são computados os gastos com o sistema carcerário, valores aproximados consumidos no sistema de saúde pública no atendimento às vítimas e as despesas com as instituições policiais. Mais difícil de estimar são as perdas envolvidas nas mortes violentas, tendo em vista as implicações em termos de perda de força produtiva e recursos humanos, e o não investimento estimado decorrente da violência. Esses são definidos como custos intangíveis. Finalmente, são levados em conta nessa projeção os gastos aproximados com segurança privada e com seguro, além do aumento dos custos de bens e produtos derivados daí.

Um exercício semelhante para lidar com os prejuízos decorrentes da atuação das milícias po-

de ser feito com adaptações. Ainda que não possamos chegar muito além de projeções e estimativas, o esforço não somente é válido como necessário. Nessa conta sinistra devem incidir impostos não recolhidos, bem como o estímulo a outras atividades ilegais e/ou criminais. Uma rede sólida e abrangente está sendo formada. Diferentemente do tráfico de drogas do varejo, que se reproduziu nos limites de suas áreas de atuação, as milícias, ao que tudo indica, estão penetrando também nas instituições públicas, o que torna seu crescimento ainda mais preocupante.

Além de conferir alguma inte-

ligibilidade ao fenômeno em sua dimensão econômica, o resultado de trabalhos sobre os custos econômicos da expansão das milícias pode sensibilizar as elites políticas e econômicas do Estado a se unirem para fazer algo a respeito. Aparentemente, a evidência de que sua existência amplia o controle criminal sobre grupos e segmentos sociais que já sofrem do flagelo da privação de direitos não foi o suficiente para a adoção de políticas sólidas para lidar com as milícias. Tampouco parece ser objeto de atenção das autoridades a lenta penetração desses grupos na máquina estatal (e aqui não esta-

mos pensando apenas nas polícias). Argumentos pragmáticos de natureza econômica talvez sejam mais eficazes do que o apelo ao direito ou à política. Talvez o pragmatismo do argumento segundo o qual as milícias estão atrapalhando os negócios no Rio de Janeiro funcione. Nesse caso, poderíamos, finalmente, assumir que as milícias são um mal que pode e deve ser erradicado, e não um fato social a que estaríamos irremediavelmente condenados.

* É cientista político, professor do ICS-Uerj e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV-Uerj)



Milícias: quando a lei é o crime



Salvinio Oliveira Barbosa*

Uma mensagem de voz enviada por milicianos que haviam tomado a favela do Rola, em Santa Cruz, revela o objetivo das milícias no Rio de Janeiro: “Avisa que tá tudo dominado e que não queremos guerra, queremos só fazer o nosso. Se eles abandonarem o tráfico e ficarem no sapatinho não tem caô. Acabou esse negócio de operação e acabou a opressão.” O áudio enviado por milicianos ligado ao grupo do Ecko, principal líder dos paramilitares, foi um aviso para que os traficantes do Comando Vermelho não perturbassem mais os negócios. Formadas inicialmente por agentes do Estado, da reserva ou na ativa, as milícias se tornaram uma das principais peças no tabuleiro do poder fluminense.

O objetivo dos grupos paralelos ao Estado é obter lucro; com os paramilitares, não seria diferente. Quando surgiram, no final do século passado, os milicianos agiam com base em um discurso de oposição ao tráfico, cobravam taxa de segurança para evitar a chegada de facções aos seus locais de atuação e eram vistos como mal menor pelos governantes. Logo, entretanto, expandiram seus negócios e se embrenharam em todas as esferas de poder. Sua atuação no legislativo municipal e estadual já virou roteiro de filmes e séries.

Esses grupos chamaram a atenção pela primeira vez em 2005, quando a jornalista Vera Araújo cunhou o termo milícia para designar os paramilitares que já haviam tomado o controle de 42 favelas na Zona Oeste do Rio de Janeiro. A ação desses milicianos se expandiu

com o tempo, até que o sequestro e tortura de dois jornalistas na favela do Batan, Zona Oeste do Rio, provocou um clamor contra os milicianos e deu força política para abertura da comissão parlamentares de inquérito (CPI) das Milícias, em 2008.

Apesar do duro golpe representado pela CPI das Milícias, rapidamente esses grupos voltaram a crescer e diversificar seus ganhos. Hoje, os paramilitares expandiram seus negócios para a Região Metropolitana, particularmente Baixada Fluminense, Itaboraí e São Gonçalo, e ampliaram suas atividades, entrando inclusive no varejo de drogas.

O *ethos* dos paramilitares não é difícil de compreender, basta acompanhar os noticiários. As invasões ao novo território frequentemente acontecem após uma operação policial, momento em que os grupos criminosos locais estão mais frágeis. Hoje, o caso mais midiático é o da Cidade de Deus, zona oeste, onde desde o início do ano os moradores denunciam a interferência das milícias na região. O jornalista Rafael Soares, do jornal *Extra*, revelou em reportagem, em 9 de junho de 2019, como muitas dessas operações são negociadas com os batalhões locais.

Após a tomada do território, as milícias passam a explorar e constranger toda a economia local. Em geral, a exploração começa com a cobrança de uma taxa de segurança aos comerciantes e, em alguns casos, aos moradores. Em regiões em que o transporte é precário, eles assumem o transporte de vans e extorquem motoristas autônomos. Além disso, mantêm o monopólio dos serviços de gás, TV a

cabo e internet.

Rapidamente os milicianos descobrem e exploram a vocação econômica da região. Na 24ª Área Integrada de Segurança Pública (AISP), responsável por Seropédica, Queimados e Japeri, as milícias atuavam na exploração de saibro, areia e captação de água mineral. Lá os grupos trabalhavam inclusive dentro da legalidade e usavam empresas fantasma para lavagem de dinheiro.

Em Rio das Pedras, local de difícil acesso, os milicianos desenvolveram um sistema complexo de barcas que levam a pelo menos 4 pontos da Barra da Tijuca, inclusive o metrô. Outra ação na região foi a criação de um aplicativo de transporte; para a maximização dos lucros, os milicianos locais proibiram a circulação de outros aplicativos de transporte.

No Jardim Sulacap, a empresa ligada aos milicianos foi denunciada pelo programa Fantástico, em 15 de junho de 2016, como fornecedora de saibro para a realização das obras da Transolímpica. Diversas remessas do material foram entregues por preço bem abaixo do praticado pelo mercado.

Na região de Itaboraí, os grupos agiram diretamente nas obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj); lá, os milicianos eram responsáveis por encaminhar os currículos de trabalhadores que desejassem atuar no complexo. Nesse momento a região também viveu uma explosão nos casos de roubos de cargas.

Por sua vez, em certos condomínios do programa Minha Casa Minha Vida na Praça Seca, os milicianos cobram dos moradores locais cerca de 30 reais por mês como





taxa de segurança. A taxa deveria ser entregue ao síndico e os policiais militares que viviam na região estavam isentos do pagamento.

Com o tempo, seus negócios se diversificam e tornam-se verdadeiros impérios econômicos, que constroem qualquer outra possibilidade de empreendedorismo local. Se um miliciano tem um bar e outro passa a rivalizar em vendas, eles rapidamente passam a cobrar taxas tão abusivas que se torna insustentável manter o estabelecimento aberto.

Por fim, as milícias, diferente de outros grupos paralelos, se consolidam como força política local. Nas regiões dominadas pela milícia, é importante que as políticas públicas sejam ineficientes, pois se estabelece uma relação de dependência da comunidade com essas forças e a resolução dos problemas passa a ficar a cargo de candidatos da região. Se o atendimento no hospital é demorado, eles interferem na fila em favor dos seus; se não há creches, logo se inaugura um particular, e por aí vai.

A corrupção é arma fundamental de atuação desses grupos, que agem, segundo Cláudio Ferraz, ex-delegado da Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas (Draco), que por anos se dedicou ao combate das milícias, de três principais formas: (i) Cooptação; (ii) Intimidação; e (iii) Eliminação. Os paramilitares usam a ameaça e os assassinatos como forma de manter o domínio sobre as

populações, chegando a criar cemitérios clandestinos para dispor de suas vítimas. Esse ano a Polícia Civil já descobriu pelo menos oito cemitérios com mais de 30 corpos espalhados por toda a Região Metropolitana. Esses cemitérios mascaram os indicadores de violência e a expansão da atuação dos grupos cada vez mais para o interior.

As milícias lesam e constroem a administração pública e os moradores locais, espalhando seu império de terror e expandindo seus lucros. Os milicianos não se submetem às leis: eles são hoje um dos maiores desafios para a nossa sociedade e precisamos tratar do tema com seriedade. O professor José Cláudio aponta alguns pontos fundamentais para o combate aos paramilitares: “Para começar, precisamos mudar nossas políticas de drogas. Outro ponto, precisamos repensar a Polícia Militar. Precisamos criar políticas sociais para jovens envolvidos com o crime, como incentivo à educação, cultura, mobilidade e esporte. Esses jovens também precisam de acompanhamento psicológico e um emprego digno.” Tais medidas, porém, só fazem sentido se a sociedade começar a enxergar, de fato, as milícias e a lógica de guerra às drogas como um mesmo vírus que corrompe nossa cidade.

* Cursa Gestão Pública na UFRJ e é pesquisador da Rede de Observatórios da Segurança Pública (CESeC).



Aliedo

O poder perpendicular das milícias no Rio de Janeiro

Nadine Borges*

Enfrentar uma discussão sobre o poder da milícia é sempre uma árdua tarefa, pois a existência desses grupos organizados no Rio de Janeiro tem pelo menos 40 anos. Desde a década de 80, as milícias constituem o que comumente é chamado de um poder paralelo, o que não nos parece correto, porque esses grupos de extermínio e esquadrões da morte fazem parte de um crime organizado que ocupa as estruturas do poder público municipal de diferentes formas, ou seja, são parte do Estado – e quem é parte não tem poder paralelo, tem poder que pode até ser central. O conceito de paralelismo implica não haver pontos de encontro. Diz-se que uma reta é paralela a outra justamente porque não se encontram, nem no infinito. Portanto, não se deve falar que o poder da milícia é um poder paralelo do Estado, porque de alguma forma esse crime organizado profissionalizado se encontra com a estrutura estatal em diversos momentos e perpassa a vida política na cidade do Rio de Janeiro.

A questão central é que esse encontro perpendicular acontece em um ângulo de 90 graus e cabe a nós identificar em que momentos essas práticas (retas) se encontram. Desde a ditadura militar os esquadrões da morte são conhecidos e reconhecidos na Baixada Fluminense e na Zona Oeste e foram sustentados pelo regime militar, como identificamos nas pesquisas desenvolvidas no âmbito

da Comissão Estadual da Verdade do Rio. Muitos ou quase todos os porta-vozes da ditadura militar nessa região alcançaram postos de representação política em cidades da Baixada em uma aliança profissionalizada com o jogo do bicho e algumas escolas de samba, como nos mostra a obra *Os Porões da Contravenção*, dos jornalistas Aloy Jupiara e Chico Otávio.

Se analisarmos as informações que constam na Wikipedia¹ sobre milícia, veremos a cronologia somente a partir de 2007, mas essas ações vêm de longa data. A prática de execuções sumárias por grupos privados com o aval do poder público no Rio de Janeiro durante a ditadura militar é algo notório e eis aqui o primeiro quadrante desse poder perpendicular das milícias. Com o fim do regime, na década de 90, três locais do Rio de Janeiro apareceram como nascimentos desses grupos: Rio das Pedras, Campo Grande (onde a milícia é conhecida como “Liga da Justiça”) e Duque de Caxias. A ideia de normatizar, regular, fiscalizar o acesso à terra, a venda de lotes, o transporte “clandestino”, o acesso ao gás, a TV a cabo com os famosos “gatos” não é de hoje e há muito está nas mãos da milícia com o aval do poder público.

Portanto, não se pode afirmar que a milícia tem poder paralelo, já que cada um desses exemplos é um encontro dessas técnicas com a estrutura de poder do Estado, estampado hoje com a ascensão da ultradireita, que sempre defendeu essas práticas. Os milicianos

exercem poder sobre os territórios, combatem os inimigos (não necessariamente o tráfico, prova disso são os narcomilicianos), ajudam os aliados (moradores) e obviamente cobram taxas pelos serviços prestados à população. O detalhe é que quem não paga, pode morrer. A institucionalização da execução penal extrajudicial, figura inexistente no ordenamento jurídico pátrio, se consolida nessas execuções sumárias sempre endereçadas para os mesmos nas regiões controladas por milicianos: negros e pobres.

O fenômeno parece não enfrentar obstáculos, pois mesmo com a possibilidade ventilada no debate anterior de criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) de indiciar os autores das graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar, o texto final do relatório da CNV não considerou essa perspectiva e esses algozes seguem anistiados, o que é uma autorização social, política e jurídica da matança pelo próprio Estado em todas as suas esferas de poder, já que, ao não responsabilizar torturadores, mantém a autonomia do crime organizado dentro ou fora das estruturas do poder público. Podemos comparar o fenômeno das milícias em outros locais do Brasil e até do continente sul-americano, mas de fato o que se vê no Brasil e no Rio de Janeiro não nos deve causar estranhamento, já que em outros países os agentes do Estado adeptos da tortura, do desaparecimento e da ocultação de



cadáveres foram processados, condenados e presos, menos no Brasil. Aqui as práticas seguem autorizadas, mesmo que tacitamente.

Com um discurso palatável de enfrentamento do tráfico, os milicianos ampliaram rapidamente seu poder, construindo narrativas e se colocando como guardiões da segurança para não terem seus negócios prejudicados. O lucro sempre dependeu da construção desses inimigos, que oscilam conforme o momento. A lógica do “se não é possível vencê-los, junte-se a eles” justifica a figura dos narcomilicianos. Aquele perfil inicial das milícias da década de 90 e dos anos 2000 foi se adaptando para ampliar a conquista de territórios e hoje os símbolos existentes nas portas das casas para dizer quem paga e quem não paga a milícia são marcas deste poder perpendicular. O Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro já identificou que aproximadamente 180 localidades na cidade

são exploradas pela cobrança ilegal de serviços de segurança com o apoio dos pontos de vendas do tráfico de drogas, as “bocas de fumo”. A expansão não é apenas na cidade do Rio de Janeiro, mas em todos os municípios da Baixada Fluminense e em cidades próximas, como São Gonçalo, Maricá, dentre outras.

Outro quadrante deste cruzamento é com representantes no Parlamento e no Poder Executivo, fato que ocorre desde a década de 80, como é o caso de um torturador confesso da ditadura militar entrevistado durante os trabalhos da Comissão da Verdade do Rio. Além de ser um dos mentores e cuidadores da Casa da Morte em Petrópolis, um centro extraoficial de tortura em Petrópolis, que matou e desapareceu com lideranças políticas contrárias ao regime militar durante a ditadura, o torturador foi incorporado ao jogo

do bicho após o fim da ditadura em 1985. Paulo Malhões era coronel da reserva e trabalhou no jogo do bicho. Sua atuação na Baixada chefiando a segurança de empresas de ônibus e sua aproximação com o bicheiro Anísio é outra prova dessa perpendicularidade de poder. Essa migração da ditadura para o jogo do bicho o levou a ser alguém com poder na Baixada. Não é por acaso e nem algo recente que as narcomilícias podem contar com o apoio dos políticos.

Como o negócio envolve dinheiro e poder, a prática de alugar bocas de fumo e a autorização de alguns roubos são formas de sustentar economicamente os grupos milicianos, que buscam cada vez mais aprimorar seus mecanismos para fortalecer lideranças e ter uma gestão financeira e administrativa desses territórios. Portanto, a ideia de que os milicianos enfrentam o

tráfico é facilmente desmontada. A existência de policiais nas folhas de pagamento dos traficantes nas investigações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro confirma essa hipótese.

Há que se considerar também o suposto envolvimento do Escritório do Crime (grupo miliciano de Rio das Pedras) na morte da vereadora Marielle Franco, assassinada em março de 2018, quando estava à frente de investigações sobre a milícia na cidade e atuando ativamente durante a intervenção militar do mesmo período, além das lentas investigações sobre o caso.

Diante das interseções demonstradas entre milícia, tráfico, poder público e instituições remanescentes da ditadura militar, fica claro que o poder miliciano está longe

de ser paralelo, senão que é perpendicular ao Estado. É imprescindível que se investigue as milícias, a fim de se evitar que eliminar a possibilidade de que estes criminosos cheguem aos poderes legislativo, executivo e judiciário e, ainda, que corrompam as corporações e instituições de segurança, cujo papel único é proteger a população, ainda que atuem de maneira, aí sim, paralela a este propósito.

* É vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ

Referências:

<https://oglobo.globo.com/rio/narcomilicias-trafficantes-milicianos-se-unem-em-180-areas-do-rio-segundo-investigacao-24007664>

<https://www.plural.jor.br/documentos-revelados/wp-content/uploads/2015/12/cev-rio-relatorio-final.pdf>

<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587500-as-milicias-crescem-velozmente-por-dentro-do-estado-entrevista-especial-com-jose-claudio-alves>

1 [https://pt.wikipedia.org/wiki/Mil%C3%ADcia_\(criminalidade_no_Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Mil%C3%ADcia_(criminalidade_no_Brasil))



Um histórico de patrimonialismo e controle social em reprodução ampliada

Bruno Sobral*

O padrão de acumulação do Rio sempre foi de dominância mercantil. Isso não se alterou mesmo como os diversos processos de modernização e desenvolvimento produtivo. Ao contrário, esses diversos movimentos foram acompanhados de uma capacidade de acomodação e reprodução do domínio de capitais mercantis, notadamente no comando do processo de urbanização.

É importante destacar uma de suas características-chaves: o patrimonialismo, entendido como a forma de ganho especulativo através do valor de face de ativos e controle de sua escassez. A exploração econômica da escravidão foi um grande exemplo cuja mão de obra em cativo tornou um ativo foi a principal mercadoria local. Ao seu término, ganham maior evidência os laços desse patrimonialismo com a própria economia urbana, sob a dependência da riqueza imobiliária acumulada.

Portanto, essa economia urbana não foi criação de um processo de industrialização em sua origem principal. Além de seu eixo associado à atividade portuário-logística, cria-se junto à evolução de uma estrutura social resistente à mudança e a demandar serviços sociais e pessoais. Ao contrário da preponderância da formação proletária com alguma organização coletiva, uma massa de indivíduos disponibilizando mão de obra barata, sem contrato regular de trabalho em sua maioria, e disputando entre si brechas autônomas e intermitentes de sobrevivência, cujo principal diferencial era estabelecer uma boa rede de relações pessoais.

Os donos da riqueza imobiliária e serviços complementares operaram o comando de um vasto sistema de clientela no qual subordinam o homem livre e pobre a seu prestígio social e capacidade de mediação junto ao poder público. Substituiu-se assim a garantia geral de direitos pela concessão negociada de favores/privilegios caso a caso. Segundo Lessa (2001, p. 173): “sendo a cidadania precária e insuficiente a cobertura social, o livre e pobre é alguém em busca de protetor. (...) O clientelismo urbano, articulado com a proximidade intersocial personalizada, se desenvolve como o atributo da cidadania restrita”¹.

Se o destino comum era o subemprego ou desemprego disfarçado no espaço de trabalho, opções criativas despontaram no espaço de moradia. Nessa esfera tendeu a se desenvolver um padrão culturalmente rico de cooperação e convivência a ponto de criarem estruturas de irmandades e uma identidade coletiva como comunidades.

Contudo, sem mais o controle privado da reprodução social de caráter coercitivo (como se tinha através do estatuto da escravidão), aumenta a cobrança por medidas do Estado. Com a progressão da urbanização ampliando o convívio entre classes, aglomerações populares passam a ser encaradas como potencialmente perigosas e seus espaços de moradia como o domínio preferencial do ilegal e do ilícito. Do combate inicial a supostos focos de vadiagem, criaram-se inúmeras formas de criminalização da pobreza sob o imperativo de ordem pública.

Explicitando uma lógica de guerra, gradativamente passam a

atribuir funções de controle social ao aparato policial na periferia dos circuitos principais de valorização imobiliária. Diante disso, a busca de um “protetor” (ou “padrinho”) também se transpõe para o espaço de moradia, seja para evitar ou reverter qualquer arbitrariedade a indivíduos tidos por cidadãos de segunda classe, seja para garantir, por sua mediação, o acesso a benfeitorias através de políticas públicas.

Essa formação histórica, misturando redes verticais de proteção compulsória e redes horizontais de compadrio e vizinhança, chega aos dias de hoje com uma organização econômica tão sofisticada como ambígua. Sofisticada pela capacidade de garantir a incorporação de novos padrões de consumo que garantem a maior integração das áreas populares aos circuitos de criação da riqueza imobiliária e seus serviços complementares. Ambígua diante da nebulosa relação entre público e privado, que, à medida que aquela integração avança e explícita os sinais de atividade especulativa, configura uma competição interclientelista de forma superior, cada vez mais agressiva entre intermediários/mediadores e que se reflete no aprofundamento das funções de controle social.

Numa criminalização da pobreza em grau avançado, o indivíduo livre e pobre não tem seu estigma cancelado e é exposto a riscos crescentes. Isso garante que seu modo de vida seja passível de dominação como reservas constituídas de um novo sistema senhorial para fins de ganhos monopólicos. Um mercado concentrado e com estrutura específica: uma gestão autoritária e orientada para o



empresariamento da violência seletiva combinada à expropriação econômica permanente.

Reverter tal ordem de coisas exige subordinar a política de segurança a uma estratégia de fomento regional. É preciso mecanismos de avaliação que garantam que está deixando de ser instrumento de controle social, vulnerável à captura por interesses patrimonialistas, e está passando a ser parte do planejamento integrado de uma política de desenvolvimento inclusiva. Ou seja, voltada para a geração da infraestrutura básica para o exercício da cidadania combinado ao adensamento econômico das áreas que intervêm. Nesse sentido, não mais ser gerida isoladamente como uma política apenas setorial, e que seu custo orçamentário seja exposto a uma análise fina segundo critérios mais amplos, em particular, que incorporem de forma mais efetiva metas socioeconômicas territorializadas.

* É coordenador da Rede Pró-Rio e professor da FCE/Uerj

1 LESSA, Carlos. *Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

O JE inicia a publicação de resumos dos textos vencedores do 29º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Leonardo Albagli Leitão, graduado pela UFRJ, foi o primeiro colocado no certame.

Saneamento Básico e Privatização no Brasil

Leonardo Albagli Leitão*

Em 2017, aproximadamente 17% dos brasileiros não tinham acesso à água tratada, 48% não tinham seus esgotos coletados e 54% do esgoto do país não era tratado, segundo o Instituto Trata Brasil.

Compreender as causas da precária situação do saneamento básico no Brasil foi a motivação de minha monografia de conclusão do curso de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que defendi em abril de 2019. Seu título é *Tratamento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil: Políticas Recentes e o Impacto Social da Privatização* e é sobre este trabalho que me debruço nos próximos parágrafos.

O objetivo do meu trabalho foi analisar a discussão sobre a privatização desse setor, avaliando suas repercussões nas condições de vida da população brasileira, tendo como referência os impactos na mortalidade infantil. Isso se justifica pela privatização ser um tema caro ao debate público sobre saneamento no Brasil nos últimos anos, sendo considerada por muitos como estratégia necessária para a universalização desses serviços.

No Brasil, saneamento básico é definido pela Lei nº. 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. Neste trabalho, conside-

rei exclusivamente os segmentos de água e esgoto do saneamento.

A metodologia da pesquisa envolveu as seguintes etapas: i) levantamento da literatura sobre o histórico das políticas e condições do saneamento no Brasil, até 2015; ii) análise do debate sobre privatização em geral e sobre privatização no setor de saneamento, incluindo a apresentação de três estudos de caso; e iii) realização de um estudo econométrico, baseado em estudos prévios, que buscou avaliar o impacto das privatizações dos serviços de água e esgoto, no Brasil, nas taxas de mortalidade infantil (crianças de até 1 ano de idade) e de crianças de até 4 anos de idade, no período 1999-2015.

O levantamento histórico das políticas públicas de saneamento evidenciou a dimensão da complexidade desse tema no Brasil, permitindo analisar a evolução do marco institucional do setor, os determinantes de sua atual configuração, as lutas políticas e as relações de poder que o envolvem. Apresento a seguir alguns pontos que considero importantes para a compreensão desse quadro.

A primeira grande política nacional de saneamento no país foi elaborada em 1971, com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Deste plano foram criadas 27 companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), configuradas como sociedades de economia mista, que passaram a prestar serviços de água e esgoto (SAE) para grande parte dos municípios

brasileiros. As CESBs detinham o monopólio da prestação dos SAE, garantindo força política e econômica suficiente para barrar propostas que as tirariam de sua posição monopolista, seguindo até hoje como as principais prestadoras.

O marco regulatório do setor de saneamento básico brasileiro é muito recente. Somente em 2007, com a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445), a demanda histórica do setor por algum tipo de regulamentação e direcionamento institucional seria contemplada. Essa lei estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor, além de determinar a elaboração de um Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), lançado em 2013. Vinculou ainda o acesso dos municípios aos recursos federais para o saneamento com a criação de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). No entanto, os municípios apresentaram uma baixa capacidade de desenvolver um PMSB e, por isso, o governo federal adiou o prazo de sua criação diversas vezes.

A titularidade dos SAE é outro fator importante na discussão do saneamento no Brasil. A Constituição Federal de 1988 definiu a titularidade municipal dos serviços públicos de interesse local, atribuindo, no entanto, à União, aos estados e aos municípios a competência comum de promover melhorias nas condições de saneamento básico. A pouca clareza na definição da titularidade da prestação dos SAE dificultou a im-



plementação de um marco regulatório e acirrou um conflito federativo entre estados e municípios. Isto motivou longos processos judiciais em torno da titularidade dos serviços de saneamento em áreas de interesse comum.

Um outro ponto é o fato de o acesso à água tratada no país ter se expandido de forma muito mais ampla do que o acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgoto. De fato, é reconhecida como tradição no setor de saneamento as empresas optarem por investir mais em sistemas de abastecimento de água do que em serviços de esgotamento sanitário, por aquele ser mais rentável e menos oneroso no processo de implantação do que este último.

Além das disparidades na oferta dos serviços de saneamento, o acesso a eles se dá em níveis desiguais entre as regiões brasileiras. Este fato poderia ser explicado pela autonomia operacional dos agentes concessionários, que optam por investir nas áreas ocupadas por segmentos sociais com maiores condições de assumir os custos dos serviços.

Desse breve panorama político-institucional do saneamento no Brasil, sigo para a análise do tema da privatização. Este é um debate que muitas vezes se encontra viciado por discursos determinísticos e polarizados, em que um mesmo argumento utilizado para defender a prestação privada é também utilizado para defender a prestação pública, e vice-versa.

Para avançar minha compreensão sobre privatização do saneamento, fiz um levantamento de estudos de caso sobre o tema. Os casos da Inglaterra e da França são apresentados como exemplos de forte atuação do setor privado na prestação dos SAE. No Brasil, o único caso de privatização de uma



Fernando Frazão/ Agência Brasil

companhia estadual de saneamento é o da Saneatins, do Tocantins, ocorrido em 1998. A partir de estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre este último caso, destaco alguns pontos.

Desde 1998 até hoje, o avanço no acesso da população tocantinense aos serviços de esgotamento sanitário foi tímido, principalmente nas áreas rurais e mais pobres. O estudo da FGV aponta que a efetividade da prestação dos SAE no Tocantins foi afetada pela falta de três elementos importantes: articulação entre poder concedente e concessionário, adequações contratuais e mecanismos regulatórios ativos. De fato, o processo de privatização da Saneatins não teve a anuência dos municípios, não houve readequação dos contratos de concessão ao longo dos anos, a reguladora dos serviços não é reconhecida pela grande maioria dos municípios e sua capacidade técnica é insuficiente até para definir o valor da tarifa.

Do capítulo sobre privatização, passei para estudos que relacionam mortalidade infantil e saneamento, para, mais adiante, no último capítulo, apresentar um trabalho econométrico que buscou analisar o impacto médio das privatizações dos SAE nas taxas de mortalidade

infantil e de crianças de 0 a 4 anos, nos municípios brasileiros, entre 1999 e 2015. Dessa forma, procurei avaliar o impacto social das privatizações dos SAE no Brasil.

Nesse estudo, além da taxa de mortalidade infantil e de crianças de até 4 anos (variáveis dependentes), foram utilizados dados sobre natureza jurídica dos prestadores de SAE (variável independente) e gastos com saúde e educação (variáveis de controle). Definiu-se prestação privada como a que envolve as naturezas jurídicas Empresa Privada, Autarquia e Organização Social, enquanto que prestação não-privada reúne as naturezas jurídicas Sociedade de Economia Mista, Empresa Pública e Administração Direta. O modelo econométrico utilizado foi de dados em painel com efeitos fixos. Além da regressão principal, foi feito um modelo que separa o Brasil em suas regiões e outro que desagrega a mortalidade por causas de morte. Este último serviu como teste de robustez, na medida em que buscou-se verificar se o resultado encontrado para as mortes causadas por doenças infecciosas e parasitárias corrobora o resultado encontrado na regressão principal, dado que essas doenças são as mais rela-

cionadas com a expansão e a qualidade do saneamento.

Como resultados, quando considerado o Brasil como um todo, não foi encontrada relação estatisticamente significativa entre privatização e mortalidade infantil. Por outro lado, ao abrir por região, a Norte apresentou queda de 14,9% e 13,8% nas taxas de mortalidade infantil e de crianças de 0 a 4 anos, respectivamente. De modo a aferir se de fato a queda da mortalidade na região Norte se deu por uma melhora do saneamento básico, foi utilizado o modelo que desagrega a mortalidade por causas de morte. O resultado encontrado foi que “doenças infecciosas e parasitárias” tiveram efeito zero, enquanto que “doenças do aparelho respiratório” e “malformação” sofreram queda. Na medida em que o resultado do teste de robustez não correspondeu à hipótese do modelo, concluiu-se que o resultado encontrado para o Norte é inconclusivo e deve ser aprofundado em um futuro estudo.

Concluí meu trabalho com a consideração de que, diante de diversos entraves e questões importantes a serem consideradas quando se pensa o desenvolvimento do saneamento no Brasil, a centralidade do debate em torno da privatização dos serviços de água e esgoto merece ser relativizada. Dessa forma, deve-se abrir mais espaço no debate público sobre saneamento para questões como regulação, participação e controle social, transparência da prestação dos serviços, níveis de investimento, articulação entre as partes envolvidas e relações contratuais.

*Orientador: **

Romero Cavalcanti Barreto da Rocha.

* É economista recém-graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



Pacto Federativo ou o fim da Federação?

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188/19 foi apresentada como um novo modelo fiscal que supostamente asseguraria o fortalecimento da Federação ao trazer incentivos para uma “boa gestão pública”. Dentre as inúmeras mudanças propostas, chamam atenção as alterações no limite dos gastos, a desvinculação das receitas, a extinção do plano plurianual (PPA) e a redução da autonomia financeira e administrativa dos estados e municípios.

A proposta define que a condução da política econômica deverá ser realizada de forma a manter

a dívida em “patamares sustentáveis”. Sendo assim, reforça ainda mais a doutrina estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que desde 2000 impõe medidas para o controle dos gastos públicos. No mesmo sentido, o foco primordial da PEC 188 é a redução de despesas estatais. Seu proponente, Paulo Guedes, defende que a falta de flexibilidade orçamentária agrava o quadro da gestão pública brasileira e que a única solução seria desvincular, desobrigar e desindexar despesas. Isto é o mesmo que dizer que gastos em áreas sociais essenciais, como saú-

de e educação¹, estarão subordinados ao pagamento da dívida.

A seguir, veremos com maiores detalhes dois pontos fundamentais da PEC 188: a extinção do PPA e o desmantelamento do federalismo brasileiro, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal (CF) de 1988.

Extinção do Plano Plurianual:

Para entender os impactos da extinção do PPA (literalmente apagado da CF), devemos conhecer o ciclo orçamentário. O ciclo se ini-

cia com a formulação do PPA, um instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. O plano é elaborado no primeiro ano do mandato e tem vigência nos quatro exercícios seguintes, até o primeiro ano do próximo mandato. Isso é feito para que se garanta certa continuidade dos projetos realizados pelo antecessor, já que o PPA está vinculado a políticas de Estado, mais do que a políticas de governo. Em seguida, é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é vigente por um

ano e define as metas e prioridades do governo a partir de um recorte do PPA. Ou seja, ela determina as obras e serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Por fim, temos a Lei Orçamentária Anual (LOA), que visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas na LDO. Nessa fase, são discriminadas todas as receitas que o poder público estima arrecadar e são fixadas as despesas em que se pode incorrer.

Pela PEC 188, cria-se a Lei Orçamentária Plurianual (LOP), que substituiria a LOA² e indicaria o comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Argumenta-se que dessa maneira o governo poderia definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento para sua efetivação ao longo do tempo. Nesta linha, a proposta também prevê a extinção do PPA. Contudo, esta peça orçamentária tem papel fundamental, pois representa um planejamento de médio prazo a partir de programas com metas e indicadores quantificados para cada ano. Assim, não faz sentido afirmar que poderia ser substituída por uma indicação dos recursos previstos para os anos seguintes.

A introdução de estimativas de receitas nessa etapa do orçamento seria usada como justificativa para exclusão de políticas públicas, com base no argumento da suposta ausência de recursos. Dessa forma, iria se perder a essência de planejamento do PPA, focada em atender as necessidades da população e no objetivo de progresso socioeconômico, independentemente de valores monetários. Ademais, não são fornecidas respostas a questionamentos referentes ao que ocorreria com as metas e as diretrizes presen-

tes no PPA, se a LOP estaria dividida por regionalização e quantidade de anos que deverá ter seus valores indicados.

Pacto Federativo ou Supremacia da União?

O “Pacto” Federativo, a despeito do nome, está muito longe de ser um pacto. Isso porque a redistribuição de recursos, tema central em um verdadeiro pacto federativo, é um tema marginal na PEC 188. Com efeito, embora a proposta modifique e inclua inúmeros artigos na CF, apenas dois dispositivos se referem à expansão de recursos para estados e municípios, e ainda assim, com a presença de condicionantes e contrapartidas.

O primeiro é o art. 20 da CF, que, com a aprovação da PEC, passaria a contar com dois novos parágrafos. O § 3º dispõe que os recursos da União provenientes da “participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais” (art. 20, § 1º, CF) seriam transferidos, em parte, para os estados e municípios, de acordo com o que for estabelecido por lei. Portanto, a parcela efetiva destinada aos entes federativos não está determinada. Além disso, o único critério de distribuição explicitado no referido parágrafo são os “indicadores de resultado”, que, na linha ideológica da PEC, pune os entes mais vulneráveis e dependentes.

Mas não é só. O § 4º, também adicionado ao art. 20 da CF, teria o único propósito de proibir o uso desses novos recursos para “pagamento de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista”, ou seja, afronta a autonomia financeira e administrativa dos estados e mu-

nicipios ao impedir que estes disponham de suas receitas conforme melhor lhes convir. Esta restrição se torna ainda mais perversa quando consideramos que a maior despesa dos entes federativos é o pagamento de pessoal – e, particularmente, a remuneração dos professores da rede pública de ensino.

Como se não bastasse, segundo o art. 91-A, adicionado pela PEC ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a transferência desses recursos ainda estaria sujeita à renúncia, pelos estados e municípios, do montante devido pela União a título de compensação pela não incidência do ICMS sobre operações que destinem mercadorias e serviços para o exterior (art. 91, ADCT). Em outras palavras, a condição para o acesso aos novos recursos, ainda indeterminados, é a renúncia a recursos de pleno direito. Assim, segundo o Conselho Nacional de Política Fazendária, a dívida da União por não reparar integralmente a perda dos estados ao longo dos anos já alcançou R\$ 646 bilhões³.

O outro dispositivo que faz referência a uma suposta expansão de recursos é o parágrafo 6º do art. 212 da CF, modificado pela PEC para que a contribuição social denominada salário-educação (destinada ao custeio da educação básica pública) seja integralmente repassada aos estados e municípios. Contudo, como contrapartida, se hoje os “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde”, voltados aos alunos da rede pública de ensino, são “financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º, CF) – ou seja, são de responsabilidade da União tanto quanto dos estados e municípios –, com a PEC 188, esses pro-

gramas, bem como os de material didático escolar e de transporte, serão financiados exclusivamente com o salário-educação e os recursos próprios dos estados e municípios (art. 212, § 4º, CF, alterado pela PEC 188). Desse modo, fica evidente que a União pretende desonerar-se de suas obrigações compartilhadas, e para tanto, considera suficiente o repasse integral do salário-educação.

Ademais, como contrapartida para o recebimento dos novos recursos, os estados e municípios perdem o acesso i) às operações de crédito entre entes federativos, que ficam vedadas; ii) à concessão de garantias pela União em operações de crédito, vedadas, exceto para empréstimos com organismos internacionais; iii) ao socorro da União em situações de crise, o que inclui a proibição de transferências voluntárias de recursos para pagamento de despesas com pessoal; e por fim, iv) à linha de crédito com a União para o pagamento de precatórios.

Portanto, o que se pretende não é fornecer maiores condições financeiras para que os estados e municípios cumpram seus deveres constitucionais para com a população. Ao contrário, a PEC 188 tem a finalidade explícita de reduzir esses gastos essenciais e desobrigar o poder público nas três esferas da federação, com a consequente precarização de direitos e uma maior marginalização social dos grupos vulneráveis.

Mais do que isso, os estados e municípios não estarão apenas desobrigados de seus deveres sociais, eles serão obrigados a orientar seu planejamento segundo as diretrizes impostas pela PEC. Dito de outro modo, a prioridade dos entes federativos, independentemente de seus planos de governo e projetos políticos, será a “sustentabilidade

de” da dívida pública com base na contenção de gastos.

Neste ponto, é preciso enfatizar a inconstitucionalidade da PEC 188, que viola “a forma federativa de Estado” (art. 60, § 4º, I, CF), cláusula pétrea que não pode ser modificada nem mesmo por emenda constitucional. Com efeito, o que caracteriza uma federação é a capacidade dos entes federativos de se organizar, se financiar, administrar e legislar de forma autônoma, de modo que os interesses e valores da população local sejam respeitados. Nesse sentido, não há hierarquia nem subordinação entre os entes, e sim uma repartição de competências. Ora, uma vez que a PEC 188 modifica e inclui diversos dispositivos na CF (art. 71, XII e §§ 5º e 6º; art. 135-A; art. 163, VIII; art. 163-A; art. 164-A; art. 167) para limitar a autonomia administrativa, legislativa e financeira dos estados e municípios, ela fere esta premissa fundamental do Estado Brasileiro.

Vejamos um exemplo que explicita essa violação. O art. 135-A, a ser incluído na Constituição pela PEC, cria o “Conselho Fiscal da República, órgão superior de coordenação da política fiscal e preservação da sustentabilidade financeira da Federação” que tem competência para, entre outras, “monitorar regularmente os orçamentos federais, estaduais e distrital, inclusive quanto à respectiva execução” e “expedir recomendações, fixar diretrizes e difundir boas práticas para o Setor Público”. Com isso, extingue-se qualquer autonomia dos entes federativos para estabelecer suas políticas fiscais e programas de governo, que se tornam subordinados

aos critérios do Conselho a respeito do que são “boas práticas para o Setor Público”.

O “Pacto” Federativo ainda infringe a forma federativa de Estado sob outro aspecto: ele pretende desarticular o verdadeiro pacto federativo firmado com a Constituição de 1988, na qual o compromisso com a redução de desigualdades sociais e regionais é expresso, em seu art. 3º, como um dos “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”. Para alcançá-los, nossa Constituição instituiu competências comuns e concorrentes entre os entes, isto é, estabeleceu o caráter cooperativo de nossa Federação, organizada de modo que a União, os estados e os municípios atuem em conjunto para combater desigualdades e promover o desenvolvimento regional e nacional. Não obstante, a PEC 188 pretende abolir este pacto ao revogar o § 7º do art. 165 da CF e os arts. 46 a 60 da Lei 12.351/2010, todos voltados diretamente para a redução de desigualdades regionais, além de modificar o § 1º do art. 239 da CF, reduzindo de 28% para 14% o percentual de recursos destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES.

Ainda nessa linha, a PEC 188 objetiva reduzir as despesas da União com repasses obrigatórios para os municípios, e escamoteia seus interesses através da justificativa de que municípios que não se sustentam devem ser extintos. Contudo, o critério estabelecido para determinar quais seriam esses municípios não é válido, pois considera apenas os impostos diretamente recolhidos por eles, sem contabilizar as transferências de-



volutivas do ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação, vinculadas à dinâmica da economia local e que, nesse sentido, foram consideradas inclusive pelo estudo da FIRJAN⁴ para avaliar o grau de autonomia dos municípios brasileiros. Por outro lado, a extinção desses municípios terá efeitos nefastos no que se refere à ampliação das desigualdades regionais, pois reduzirá drasticamente o volume de recursos transferido às regiões e localidades mais pobres do país, e que contribui para a circulação de renda e a movimentação da economia local.

Ante o exposto, não há como negar que o denominado “Pacto Federativo” é nada menos do que a extinção do pacto federativo inaugurado com a CF, e sua aprovação significará o fim do compromisso acordado entre o Estado e a Sociedade Civil, bem como entre a União, os estados e os municípios, no sentido de um Brasil mais igualitário, que tem como prioridade a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. No que se refere aos estados e municípios, espera-se que reconheçam no discurso retórico e ideológico da PEC 188 os interesses ocultos da União e o que isso representará para o seu futuro enquanto entes federativos.

Considerações Finais

Como vimos, a PEC 188 é atravessada, desde suas premissas às soluções propostas, por uma corrente ideológica que sustenta que o principal papel do Estado é garantir a estabilidade macroeconômica para que o setor privado assuma o protagonismo nos investimentos e no crescimento econômico. Para tanto, tem como base o ideal do Estado Mínimo, preocupado primordialmente com uma dívida sustentável.

Contudo, para que tenhamos uma medida mais precisa da dimensão dos efeitos trazidos pelo “Pacto” Federativo, é necessário evidenciar os interesses da classe rentista, única beneficiária das transferências de recursos do fundo público para o setor financeiro. Gastos sociais, voltados para a população como um todo, mas sobretudo para os grupos mais vulneráveis, vão na direção oposta da concentração de renda. É compreensível, portanto, que a elite lute para manter seus privilégios. E a aprovação da PEC 188 é um passo fundamental de seu projeto.

1 Como veremos com mais detalhes na edição de fevereiro do Jornal dos Economistas, a PEC prevê a unificação dos gastos mínimos com educação e saúde, dentre outras medidas.

2 A justificativa oficial da PEC nem chega a mencionar a extinção do PPA e se limita a argumentar a favor da mudança na LOA.

3 <https://www.camara.leg.br/noticias/555238-deputados-defendem-votar-compensacao-da-lei-kandir-ainda-neste-semester/>.

4 Índice Firjan de Gestão Fiscal (2019)

Atualização em Economia 2020: recicle seus conhecimentos

■ A edição 2020 do curso Atualização em Economia: preparatório para o exame da Anpec começa em 13 de janeiro com um mês de Pré-Cálculo. O conceituado curso do Corecon-RJ, que tem 45 anos de tradição, oferece a opção de uma formação integral com 521 horas ou específica nas seguintes matérias: Macroeconomia (96h), Microeconomia (96h), Matemática (139h45), Estatística (117h) e Economia Brasileira (60h). O curso também inclui simulados, que totalizam 12 horas e 15 minutos. As aulas estendem-se até 18 de setembro.

Parabéns aos aprovados na turma de 2019

Aline Lourenço Muniz: Uerj,

PUC-SP, UFV, UFJF e Mackenzie (mestrado profissional); Camilla Monteiro Alves: UFF, Unicamp, UFSCar, UFV (bolsa), UFMG e PUC-SP (bolsa); Iago de Azevedo Rocha Maia: UFRJ (bolsa), UFF, USP, USP-Ribeirão Preto, UNB e Insper; Igor Mendes Marcelino: UFF (bolsa), UNB, UFRJ, UNB e UFJF; Júlia Borges da Costa: Unicamp, PUC-SP (bolsa), Uerj, Ufes (bolsa), UFJF, UFSM e Mackenzie; Júlia Mesquita de Vasconcelos: UFRJ, UFF, Uerj e UFC; Lívea Moreira: UFSCar; Mariana: UFJF (bolsa), UFMG, UFJF, Ufes, PUC-SP e Uerj; Matheus de Mello Laranjeira: UFSCar (bolsa), Ufes (bolsa), UFV (bolsa), UEL, PUC-SP e UFPR; Milena Villela



Machado dos Reis: USP-RP (com bolsa), UNB, UFRJ, UFF, PUC-SP e UFV; Pedro Bianchi Franceschin: USP-RP (bolsa), UNB, UFRJ (bolsa), UFF (bolsa), UFJF e PUC-SP; Pedro Henrique Silva Monteiro: Ufes (bolsa), UFV e Unifesp; Rafael Carijó Vellozo Lu-

cas: USP-RP (bolsa), UFRJ (bolsa) e UFF (bolsa); Rodrigo Chaves Oliveira: UFRJ e UFJF; e Thiago Adriel da Cruz Alves Santos: Ufrgs (bolsa), Uerj e demais com bolsa PUC-SP, UFPE e UFV.

Informações: www.corecon-rj.org.br/agendados ou 21-2103-0118.

BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO (EM R\$)			PASSIVO (EM R\$)		
REFERÊNCIAS	SET/2018	SET/2019	REFERÊNCIAS	SET/2018	SET/2019
ATIVO FINANCEIRO	6.984.845,53	6.868.642,79	PASSIVO FINANCEIRO	66.513,50	70.241,31
DISPONÍVEL	48.195,77	77.118,23	DEPÓSITOS DE DIVERSAS ORIGENS	-	-
DISPONÍVEL VINCULADO A C/C BANCARIA	6.853.531,03	6.703.544,88	CONSIGNAÇÕES	13.545,23	14.054,99
REALIZÁVEL	41.236,15	46.097,10	CREDORES DA ENTIDADE	8.263,12	8.945,75
RESULTADO PENDENTE	41.882,58	41.882,58	ENTIDADES PÚBLICAS CREDORAS	44.705,15	47.240,57
ATIVO PERMANENTE	25.884.405,10	25.539.521,51	RESULTADO PENDENTE	350.327,51	329.709,42
BENS PATRIMONIAIS	1.784.153,62	1.791.661,44	DESPESAS DE PESSOAL A PAGAR	350.327,51	329.709,42
VALORES	54.391,40	49.731,35			
CRÉDITOS	24.045.860,08	23.698.128,72	PATRIMÔNIO(ATIVO REAL LÍQUIDO)	32.452.409,62	32.008.213,57
TOTAL GERAL	32.869.250,63	32.408.164,30	TOTAL GERAL	32.869.250,63	32.408.164,30

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS

REFERÊNCIAS	PERÍODOS EM REAIS		REFERÊNCIAS	VARIÇÕES	
	JUL A SET/18	JUL A SET/19		(EM R\$)	(EM %)
RECEITAS CORRENTES			RECEITAS		
ANUIDADES	307.024,78	169.559,57	ANUIDADES	(137.465,21)	-44,8
PATRIMONIAL	(65.350,16)	111.091,05	PATRIMONIAL	176.441,21	-270,0
SERVIÇOS	18.980,19	16.147,48	SERVIÇOS	(2.832,71)	-14,9
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	-	-	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	-	-
MULTAS E JUROS DE MORA	5.652,12	-	MULTAS E JUROS DE MORA	(5.652,12)	-
DÍVIDA ATIVA	224.888,95	228.021,55	DÍVIDA ATIVA	3.132,60	1,4
DIVERSAS	61.259,56	42.707,52	DIVERSAS	(18.552,04)	-30,3
RECEITAS DE CAPITAL	-	-			
TOTAL GERAL	552.455,44	567.527,17	TOTAL GERAL	15.071,73	2,7
DESPESAS			DESPESAS		
DE CUSTEIO	1.345.441,53	1.395.569,97	DE CUSTEIO	50.128,44	3,7
PESSOAL	743.830,33	727.650,39	PESSOAL	(16.179,94)	-2,2
MATERIAL DE CONSUMO	13.088,07	9.575,46	MATERIAL DE CONSUMO	(3.512,61)	-26,8
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	588.523,13	658.344,12	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	69.820,99	11,9
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	122.914,80	93.458,53	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	(29.456,27)	-24,0
DESPESAS DE CAPITAL	17.168,69	911,80	DESPESAS DE CAPITAL	(16.256,89)	-94,7
TOTAL GERAL	1.485.525,02	1.489.940,30	TOTAL GERAL	4.415,28	0,3
RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	(933.069,58)	(922.413,13)	RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	10.656,45	-1,1