

**IUPERJ**

**UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE  
PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**THOMAZ JOSÉ PORTUGAL COELHO E SANTOS**

**LEVIATÃ FLUMINENSE: AS CONSEQUÊNCIAS DA CENTRALIZAÇÃO  
POLÍTICA NO DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Rio de Janeiro

2018

**LEVIATÃ FLUMINENSE: AS CONSEQUÊNCIAS DA CENTRALIZAÇÃO  
POLÍTICA NO DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO**

THOMAZ JOSÉ PORTUGAL COELHO E SANTOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antônio da Costa Vieira

Rio de Janeiro

2018

**S2371 Santos, Thomaz José Portugal Coelho e.**  
**Leviatã fluminense: as consequências da centralização política no desenho institucional brasileiro / Thomaz José Portugal Coelho e Santos. – Rio de Janeiro, 2018.**  
**133 f. : il.**

**Dissertação (Mestrado) -- Universidade Candido Mendes, IUPERJ, 2018.**

**Orientação de: Fernando Antônio da Costa Vieira**

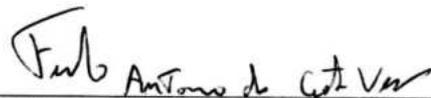
**1. Finanças públicas 2. Crise financeira 3. Política tributária 4. Estado (Política) 5. Administração pública 6. Rio de Janeiro I. Universidade Candido Mendes**  
**II. Título.**

**CDU 336.1(815.3)“2007/2017”**

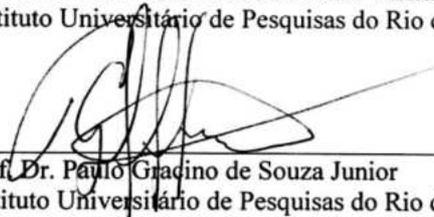
**THOMAZ JOSÉ PORTUGAL COELHO E SANTOS**

**"LEVIATÃ FLUMINENSE: As Consequências da Centralização Política  
no Desenho Institucional Brasileiro".**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação  
em Sociologia Política do Instituto Universitário de  
Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Candido  
Mendes como requisito parcial para obtenção do título de  
Mestre em Sociologia Política.



Prof. Dr. Fernando Antonio da Costa Vieira  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/UCAM



Prof. Dr. Paulo Graciano de Souza Junior  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/UCAM



Prof. Dr. Afrânio de Oliveira Silva  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

RIO DE JANEIRO  
2018

Scanned with CamScanner

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, especialmente, aos meus pais, Naira e José Wilma (*in memoriam*), por toda forma de contribuição e apoio ao longo dos anos, ao meu irmão, Thiago, que sempre se mostrou presente, preocupado e também é responsável por provocar discussões construtivas. À minha avó Terezinha e minha tia Nadja, pelo apoio e ajuda, as quais sempre se mostraram presente, quando necessário.

À Fernanda, minha companhia de vida que, com sua presença carinhosa e ao mesmo tempo provocativa, mostrou-se essencial para meus objetivos, assim como agradeço à sua família, pelo carinho, compreensão e receptividade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Vieira, pela atenção e ajuda na elaboração desta dissertação, pelas caronas das sextas, pelas discussões na saída do Maracanã e, especialmente, pela provocação de nossa intelectualidade, bem como pela disseminação de conhecimentos fundamentais desde a entrevista, passando pelas aulas de Teoria Social Brasileira, até à provocação a aspectos presentes nesta dissertação.

Agradeço ao IUPERJ, na figura da Jéssica, pela atenção e presteza em nosso atendimento, à UCAM, pela gangorra de emoções dos últimos dois anos, assim como aos seus funcionários, essenciais para o funcionamento da estrutura da instituição.

A todos os professores do PPG-SP, pelo conhecimento e pelas provocações intelectuais semeadas, fundamentais ao nosso engrandecimento crítico e teórico. Agradeço especialmente à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Érica Rezende, pela atenção e, também, pelos conhecimentos dispendidos no curso de “Seminário de Dissertação”, o qual se mostrou essencial para a construção dessa dissertação.

Agradeço, ainda, à CAPES, pela concessão da Bolsa de Estudos, a qual se mostrou fundamental para a conclusão do mestrado.

À banca examinadora, meu mais sincero obrigado, ao Prof. Dr. Paulo Gracino Jr. e ao Prof. Dr. Afrânio de Oliveira Silva, pela atenção e tempo dispendidos, em razão da qualificação e da defesa desta dissertação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço às pessoas que se mostraram fundamentais para a conclusão deste mestrado, ressalto minha Tia Marilda e minha prima Maria Cristina, por seu apoio e receptividade, quando precisei, ao amigo José

Suarez, por sempre me questionar, buscando ver, sempre, o outro lado da questão. Sem deixar de lado, os amigos, da vida e do mestrado, que, certamente, contribuíram para a conclusão desta dissertação e para meu crescimento como pessoa e sociólogo.

*“Tu sabes,*

*conheces melhor do que eu a velha história. Na primeira noite eles aproximam e roubam uma flor do nosso jardim.*

*E não dizemos nada.*

*Na segunda noite, já não se escondem: Pisam as flores, matam nosso cão, e não dizemos nada.*

*Até que um dia, o mais frágil deles entra sozinho em nossa casa,*

*rouba-nos a luz, e, conhecendo nosso medo, arranca-nos a voz da garganta.*

*E já não podemos dizer nada.*

*(Eduardo Alves da Costa)*

## RESUMO

O cenário de crise, conforme evidenciado pelo governo do estado do Rio Janeiro, aponta para algumas causas e consequências, as quais serão desvendadas nesta dissertação. Partimos do decreto de calamidade financeira, para analisar os aspectos da queda na arrecadação, assim como o crescimento dos gastos, fórmula básica para o desequilíbrio fiscal. Após isso, analisaremos os gastos governamentais, especificamente, a relação entre gastos institucionais e investimentos sociais, e como reflete o tratamento do problema por parte da administração pública, na tentativa de equilibrar o orçamento. Dessa forma, o cenário como se apresenta nos provoca à análise de três debates acerca do desenho institucional do Estado brasileiro, sendo eles: o conceito de Estado e sua função social; o *Welfare State* e as suas atribuições no caso abordado; e as consequências do pacto federativo em vigor no Brasil. Depois dessa análise, criamos condições de apontar a centralização do poder decisório nas mãos dos governadores e o consequente déficit democrático nas relações sociais, como uma das principais causas da crise fiscal do Rio de Janeiro. Por fim, examinaremos as repercussões da mediatização da política fluminense, tal qual legitimadora do discurso de Rio Virtuoso, mas, compreendido atualmente, como círculo vicioso, o qual mostra um estado cheio de vícios políticos e sociais.

Palavras-chave: Desenho institucional; Déficit democrático; Legitimação; Crise fiscal.

## **ABSTRACT**

The scenario of budget crises, as evidenced by the government of the state of Rio Janeiro, points to some causes and consequences, which will be unveiled in this dissertation. We started with the decree of financial calamity to analyze the aspects of the drop in the tax revenues, as well as the growth of expenses, basic recipe for the fiscal imbalance as it shows. After that, we will analyze the government spending, specifically the relationship between institutional spending and social investments, and how this relationship shows the treatment of the problem by the public administration in an attempt to balance the budget. Thus, the scenario as presented, provokes us to the analysis of three debates about the institutional design of the Brazilian State, being: the concept of State and its social function; the Welfare State and its attributions in the case addressed; the consequences of the federative pact in force in Brazil today. After this analysis, we created conditions to indicate the centralization of decision-making power in the hands of the state governors, and the consequent democratic deficit in social relations, as one of the main causes of the fiscal crisis in Rio de Janeiro. Finally, we will analyze the repercussions of the mediatization of Rio's politics as legitimating the idea and the discourse of Rio Virtuoso, but today it is understood as a vicious circle that shows a Rio full of political and social vices.

Keywords: Institutional design; Democratic deficit; Legitimation; Fiscal crisis.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparação de Receita Prevista/Realizada dos Royalties .....	18
Tabela 2 - Preço do barril de petróleo no mercado internacional .....	19
Tabela 3 - Evolução da Renúncia Efetiva informada pela SEFAZ 2007-2015 .....	21
Tabela 4 - Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes no estado do Rio de Janeiro ..	34
Tabela 5 - Investimentos em segurança pública .....	35
Tabela 6 - Investimentos em educação .....	36
Tabela 7 - Investimentos na SECTIDS .....	38
Tabela 8 - Investimentos na saúde .....	39
Tabela 9 - Custo do Poder Legislativo .....	48
Tabela 10 - Custo do Ministério Público do Rio de Janeiro .....	49

## SUMÁRIO

<b>1- INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2- O RIO DE JANEIRO E A CRISE FISCAL .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1- ENTENDENDO AS CAUSAS DA CRISE FISCAL .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2- AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE .....</b>	<b>30</b>
<b>2.3- OS OBJETIVOS POLÍTICOS DA ABORDAGEM TOP DOWN .....</b>	<b>40</b>
<b>3-O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO... 52</b>	
<b>3.1- CONCEITOS E PRÁTICAS DO ESTADO .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2- POLÍTICAS PÚBLICAS E <i>WELFARE STATE</i> .....</b>	<b>65</b>
<b>3.3- PACTO FEDERATIVO E A POLÍTICA ESTADUAL .....</b>	<b>77</b>
<b>4- DEMOCRACIA IMPRESSA .....</b>	<b>94</b>
<b>4.1- MEDIATEZACÃO E OPINIÃO PÚBLICA .....</b>	<b>94</b>
<b>4.2- O GLOBO COMO AGENTE DE LEGITIMAÇÃO .....</b>	<b>106</b>
<b>5- CONCLUSÃO .....</b>	<b>122</b>
<b>6- REFERÊNCIAS .....</b>	<b>129</b>

## 1- INTRODUÇÃO

O estado do Rio de Janeiro, por anos, promoveu o desenvolvimento econômico e social, gerando vários empregos. Esses se apoiaram na captação de empreendimentos industriais e comerciais, os quais se efetivaram por meio da concessão de benefícios fiscais e financeiros, em razão da autonomia fiscal dada aos estados. Nesse período, há o reconhecimento da onda de desenvolvimento, a qual foi responsável pelo crescimento econômico do estado fluminense, fato que ficou conhecido como *Rio Virtuoso*. Isso gerou o discurso adotado pela administração pública da época e amplificado pelo diário *O Globo*, legitimando o governo Sérgio Cabral e sua elite burocrática.

O ponto alto da venda desse discurso de círculo virtuoso pode ser identificado na escolha do Rio de Janeiro como sede olímpica, mostrando que o desenvolvimento do RJ é de reconhecimento mundial. Em virtude disso, houve a promoção de burocratas em todas as esferas de governo, a nível federal, estadual e municipal, além de divulgar que tal desenvolvimento era fruto do trabalho daqueles que detinham cargos públicos em 2009, ano da escolha da cidade que sediaría o evento internacional.

Cabe ressaltar que, na intenção de justificar a candidatura olímpica, o poder público produziu e vendeu a ideia, adotando o discurso de que a realização da Rio 2016 serviria para promover obras de infraestrutura destinadas ao bem-estar da sociedade, especialmente, na questão da mobilidade urbana na capital fluminense. Assim, como a decisão foi centralizada, o poder público lança a candidatura à organização dos jogos, sem ao menos consultar a população, isto é, sem perguntar aos financiadores do Estado o que eles pensam acerca do tema, enquanto a ineficiência estatal demandava outras prioridades.

Somado a isso, os que estavam à frente da administração pública também venderam outro discurso: a realização desse evento seria o lançamento do Brasil para o futuro, com o reconhecimento de sua relevância global, supostamente, deixando seu enraizamento periférico. Isso, aliado à promoção dos burocratas que propiciaram a onda de desenvolvimentos, foi apoiado em recursos advindos da exploração do petróleo, o que torna mais simbólica a situação do Rio de Janeiro, uma vez que ele foi o estado que mais arrecadou em royalties e participações especiais desse recurso no Brasil.

O crescimento dessa fonte de arrecadação também permitiu o desenvolvimento da atividade econômica no estado do Rio de Janeiro, a partir do aprofundamento da estratégia de isenções fiscais na administração Cabral. Tal ação possibilitou a implantação de

empreendimentos industriais. Aliás, essas isenções, dentro da competência estadual, dizem respeito ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte impostos dos estados, a partir do qual a administração pública propala o discurso de defesa fiscal.

Ainda sobre as isenções, a possibilidade da concessão reside na autonomia tributária dos estados, garantida pela Constituição Federal e pela legislação atinente ao tema, a qual regula o pacto federativo, que consiste na divisão de regras e no financiamento das atribuições político-administrativa do Estado Federal. Contudo, embora o discurso da administração do estado seja de defesa fiscal, a concessão de benefícios tributários é alimentar o cenário de guerra fiscal, onde os entes subnacionais competem pela atração de empreendimentos.

Essa equação, crescimento da arrecadação com as receitas da exploração e o aumento da arrecadação com o ICMS, permitiram maiores investimentos nas áreas sociais, traduzindo-se em melhorias na situação dos direitos sociais no estado. A melhoria consistiu na criação de programas de distribuição de renda, o Renda Melhor, o Aluguel Social, o Bilhete Único e outros mais específicos.

O Estado obteve mais recursos para aplicação em saúde, educação e segurança pública, o que permitiu uma notória melhora na promoção de serviços públicos da população, uma das principais funções dele. Na área de saúde, embora as unidades de atendimento estaduais continuassem, em boa parte, precárias, a construção e a ampliação de hospitais especializados foi notório, assim como a implantação das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e programas de realização de exames melhoraram consideravelmente a realidade da saúde

Por sua vez, na educação, mesmo com mais investimentos na área, as unidades educacionais continuaram com problemas crônicos, como falta de professores e infraestrutura precária, mas trabalhamos com a hipótese que a baixa qualidade da educação é de interesse do Estado, pois não forma cidadãos, apenas mão de obra e eleitores acríticos. Já na área da segurança pública, a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), garantiram uma base legitimadora bastante relevante para administração Sérgio Cabral, pois foi capaz de aumentar a sensação de segurança da população e, pelas características do programa, por dar dignidade aos moradores e o Estado se mostrar presente coercitiva e socialmente nas áreas *reconquistadas*.

Porém, no sentido de apontar para a triste realidade como se apresenta hoje, afirmamos que, *no Brasil, até mesmo notícia boa pode ter um resultado ruim*, onde o

crescimento da arrecadação oriunda da exploração do petróleo passou a financiar não só políticas e estratégias públicas, mas também a fomentar privilégios das elites burocráticas com o apoio legitimador do jornal *O Globo*. Nesse viés, houve um fortalecimento, escandaloso, das instituições de Estado, especificamente os Poderes Legislativo e Judiciário, e também o Ministério Público, em que passaram a deter um poderio financeiro antagônico a suas funções e também a constituição de privilégios incompatíveis ao seu papel dentro de um sistema republicano.

As receitas provenientes da exploração do petróleo assumem um simbolismo na nossa pesquisa, lembrando que, ao contrário da prática de outros produtores desse recurso, não houve a constituição de fundos especiais dessa receita, o que garantiria ao estado uma reserva financeira. Assim, as receitas, além de financiar o que já citamos, promoveu o enriquecimento ilícito de grande parte da burocracia estadual e do empresariado, mostrando, assim, que *o círculo é mais vicioso do que virtuoso*.

Dessa forma, o período pesquisado compreende a posse do governo Sérgio Cabral, em janeiro de 2007, e se estende até dezembro de 2017, já no mandato de Luiz Fernando Pezão. Em relação a isso, este trabalho possui os seguintes objetivos: elucidar as especificidades do colapso financeiro do estado do Rio de Janeiro, e identificar o aspecto principal o qual resultou no desequilíbrio fiscal do estado fluminense.

Para alcançar tais propósitos, a presente dissertação se divide em três capítulos. No capítulo primeiro, analisaremos as considerações oficiais, principalmente, a partir do Decreto n° 45.692/2016, subscrito pelo governador em exercício da época, em que há a oficialização da calamidade pública e colapso financeiro do referido estado.

Esse capítulo será dividido em três itens. No item 2.1, serão abordadas e analisadas as causas da crise fiscal do ponto de vista da administração pública. Em razão do governo evidenciar a crise econômica e a queda da arrecadação como motivos de tal conjuntura, iremos examinar a influência das isenções fiscais na queda do recolhimento tributário e as justificativas da administração pública para a insistência na referida estratégia.

No item 2.2, serão esmiuçadas as consequências do cenário fiscal, partindo, mais uma vez, das considerações da administração pública, com a intenção de mostrar de que forma a decisão burocrática afetou a população. Nesse sentido, será evidenciado que o corte nos investimentos das áreas sociais já era feito antes mesmo da declaração de calamidade econômica.

Depois disso, serão abordados, no item 1.3, as atitudes da administração pública para o

saneamento da situação fiscal do estado do Rio de Janeiro. Será evidenciado que, mesmo optando pelo caminho da austeridade, a administração poupa a elite burocrática estatal, e penaliza os gastos dos investimentos em áreas essenciais para atender as demandas da população, principalmente, a parcela mais carente.

No segundo capítulo, será exposto o desenho institucional do Estado brasileiro, a fim de compreender três aspectos específicos geradores de tal cenário fiscal, os quais estarão divididos em três seções. No item 3.1, serão discutidos os conceitos de Estado e sua função, enquanto instituição, criando condições para apontar, a partir do diálogo entre os principais teóricos do Estado, as relações sociais, como ocorre no estado do Rio de Janeiro, assim como evidenciar *qual deveria ser a função social*.

No item 3.2, abordaremos o entendimento sociológico acerca do *Welfare State* e de que forma sua evolução influenciou o Estado moderno no que diz respeito à garantia dos direitos sociais, assim como a consequência de sua aplicação à sociedade, tendo, como norte, a finalidade do Estado brasileiro e fluminense. Finalizando o desenho institucional, no item 3.3, abordaremos as particularidades do modelo de Federação adotado no Brasil, com ênfase nos aspectos do pacto federativo, como a guerra fiscal e as regras de competências político-administrativas e tributárias.

No capítulo três, o qual dedicaremos à mídia, tratará, no item 4.1, da conceituação de aspectos inerentes à midiaticização da política, como a massificação da informação, a mercantilização, a espetacularização, com a intenção de compreender a capacidade de manipulação da mídia sobre a esfera pública. Finalizaremos o capítulo, assim como o tema, no item 4.2, no qual apontaremos a midiaticização da política fluminense por meio da análise das páginas do diário *O Globo*, desde 2007 até dezembro de 2017. Nisso, evidenciaremos a abordagem utilizada pelo jornal, com a intenção de legitimar, e deslegitimar, políticas e estratégias públicas, além de burocratas de primeiro escalão.

O motivo de analisar a mídia se dá pela necessidade de compreender o poder dela em manipular a opinião pública, legitimando interesses específicos das elites. A base teórica desse capítulo é, destacadamente, norteadada pelo entendimento de Habermas (2014), acerca da existência de tipos de esfera pública burguesa, o tipo crítica, politicamente ativa, a qual discute mediante razões e tem como meio de publicidade a mídia.

Contudo, o autor entende, ainda, a existência de uma forma decadente, a esfera pública. Ela foi construída pela ação manipulativa da mídia, agindo acima da sociedade e de acordo com interesses comerciais, estatais ou econômicos, discutindo mediante razão de

outros. Nesse sentido, a análise dela tem a intenção de compreender a relação social entre a empresa de comunicação e a esfera pública, a qual identificaremos o tipo predominante no caso estudado.

Por fim, na conclusão, verificaremos a validade de nossas hipóteses, a principal consistindo na ideia que a crise fiscal somente passou a incomodar, a partir do momento em que atingiu as elites, especialmente, a burocrática, a qual obteve grandes benefícios com a onda de desenvolvimento do estado. A hipótese secundária consiste na incongruência de interesses de representados e representantes.

Cabe ressaltar, uma vez que nos valem, para explicar a questão, da análise de documentos e dados oficiais de governo, no caso do primeiro capítulo, e da análise de jornal, no caso do capítulo 3, que invariavelmente repercutem opiniões e atos de burocratas, logo da administração pública, é presente ao longo da dissertação a análise de discurso.

## **2 – O RIO DE JANEIRO E A CRISE FISCAL**

### **2.1 – ENTENDENDO AS CAUSAS DA CRISE FISCAL**

Há, no Rio de Janeiro, um grave desequilíbrio fiscal assumido pela administração estadual a partir dos termos do Decreto nº 45.692 do dia 17 de junho de 2016, em que o governador em exercício declara o estado de calamidade financeira, reconhecendo a incapacidade do RJ em honrar compromissos e obrigações relativas aos direitos sociais. Nesse sentido, partimos da oficialização do estado de crise para tornar clara as causas desse cenário no estado fluminense.

O decreto expõe considerações as quais justificam tal calamidade financeira. Aqui, destacamos duas delas, apontadas como causas dessa conjuntura. São elas: a crise econômica e a queda na arrecadação tributária, especificamente do ICMS e dos impostos advindos do petróleo. Ao fazer tais apontamentos, o documento chama atenção para a crise no seu principal setor industrial, a indústria do petróleo e, conseqüentemente, para sua dependência financeira das receitas oriundas desse setor.

Esse fenômeno é mais sentido nas regiões do estado em que há maior relevância econômica do setor petrolífero, como os municípios de Macaé, de Campos e de Itaboraí. Os dois primeiros em razão da concentração de boa parte das empresas que abrangem o ciclo de exploração de óleo e de gás no Rio de Janeiro. Já a região de Itaboraí, por sua vez, é a localidade em que a Petrobrás convergiu grande parte de seu investimento, objetivando a implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). Porém, esse teve sua execução interrompida, devido às crises econômica e política, as quais atingiram os cenários nacional e estadual, sendo agravadas por escândalos de corrupção no núcleo administrativo da Petrobrás, envolvendo dirigentes, empreiteiras, políticos e até o ex-governador Sérgio Cabral Filho. Atualmente, ele está preso preventivamente e aguarda a confirmação da sentença, em segunda instância, que o condenou a mais de 14 anos por envolvimento criminoso na construção do polo petroquímico de Itaboraí.

O COMPERJ, de acordo com o Sindicato dos Trabalhadores Empregados nas Empresas de Manutenção e Montagem Industrial de Itaboraí (SINTRAMON), concentrou 38 mil empregados, e, em razão da paralisação das obras, 37 mil postos de trabalho foram fechados. Além disso, na região de Macaé e de Campos também foram fechados cerca de 20 mil postos de trabalho só em 2016, de acordo com o Ministério do Trabalho. Nesse sentido, em razão da

crise na Petrobrás, é gerado um grande volume de trabalhadores desempregados, confirmando, assim, um círculo vicioso o qual impacta diretamente na economia fluminense, desdobrando-se em diversos setores, especialmente no comércio e na área de serviços.

Desta forma, a principal consequência desse evento, além do imenso número de demissões, é o colapso da economia como um todo. Isso provoca ao estado do Rio de Janeiro seguidas quedas na arrecadação do ICMS, principal fonte de receita, aumentando, assim, a participação da quantia oriunda dos *royalties* do petróleo, sujeitos a imprevisibilidades do mercado, por ser atrelado ao preço internacional desse recurso natural, no orçamento estadual. Vale destacar que os *royalties* consistem em tributos pagos, pelas empresas que exploram minerais, como compensação financeira por possíveis danos ambientais e a participação especial é a compensação decorrente da exploração do petróleo, e se caracterizaram pelo impacto positivo na renda dos entes federados.

Acerca da questão dos *royalties*, é necessário apontar às alterações que ocorreram ao longo do tempo, desde o advento da lei n° 9.478/1997<sup>1</sup>, a qual acaba com o monopólio estatal sobre a exploração e refino do petróleo, institui a Agência Nacional do Petróleo, gás natural e Biocombustíveis (ANP) e estabelece dois tipos de compensações sobre a exploração dos minerais combustíveis, o *royalty*, de forma ordinária, e a participação especial, de forma extraordinária. Após a regulamentação dessa lei, o Rio de Janeiro passou a receber 26% sobre os valores totais dessas compensações.

Contudo, em 2012, por meio da lei n° 12.734/2012, inicialmente vetada pela presidente Dilma Rousseff, mas garantida pelo Congresso Nacional a partir da derrubada do veto presidencial, houve não só a alteração dos futuros contratos de divisão, mas também aqueles que vigiam no momento da promulgação, ocorrida em novembro de 2012. Logo, o referido estado passou a receber 20% das compensações totais.

Aliás, é necessário evidenciar, ainda sobre a questão da receita dos *royalties*, que a queda dessa fonte de arrecadação é apontada como uma das causas da calamidade financeira do RJ, uma vez que ela é usada tal qual uma garantia fazendária referente aos compromissos assumidos pela administração, desde repasses à previdência estadual até a realização dos jogos Rio 2016. Todavia, embora o recolhimento dos impostos tenha superado significativamente a previsão de arrecadação nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, nos anos posteriores a esses, tal cenário favorável mudou completamente.

---

<sup>1</sup> Conhecida como lei do petróleo, ela passou a permitir que empresas privadas, com sede no Brasil, atuassem *from well to wheel*, do poço ao posto, e não mais apenas na venda dos derivados do petróleo.

Em 2015, a arrecadação estimada ficou muito acima da receita realizada, ou seja, apenas 60% foi recebido daquilo que foi planejado pelo poder público. Em virtude disso, gerou-se um impacto monstruoso sobre o resultado fiscal do ano de 2015, estendido até 2016, quando atingiu o menor volume de arrecadação no histórico, de acordo com a transparência fiscal, da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ), conforme se vê no gráfico a seguir:

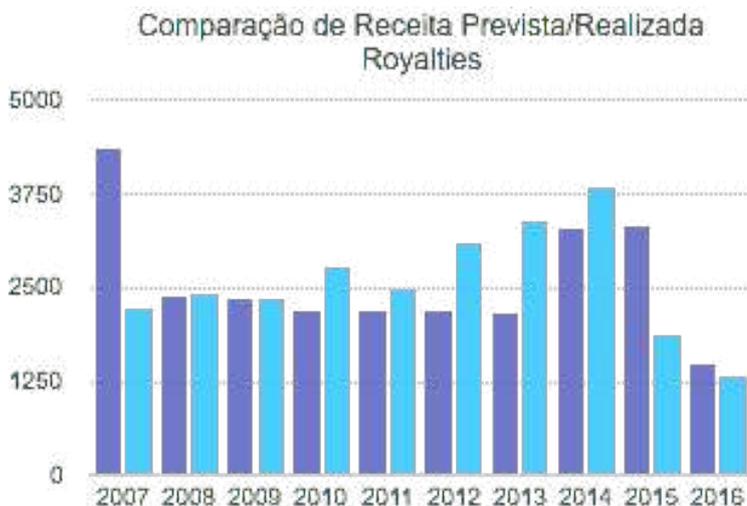


Tabela 1 - Comparação de Receita Prevista/Realizada dos Royalties.  
Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

A renda provinda dos royalties é atrelada, em um primeiro momento, ao valor do barril de petróleo no mercado internacional e também ao valor do dólar no mercado interno, motivo que aponta para uma volatilidade, ainda maior, dessa fonte de receita, razões suficientes para não considerar isso como garantia tão relevante dentro do resultado orçamentário.

No período entre 2007 e 2017, o preço do barril desse recurso natural oscilaram consideravelmente. Ele chegou ao valor de R\$ 252,93 em agosto de 2013, mas, em janeiro de 2016, momento no qual se iniciava a atual crise, despencou para o valor de R\$ 120,48. Isto é, uma variação de aproximadamente R\$ 153,00, de acordo com o Banco Mundial, conforme pode ser visto no gráfico seguinte:

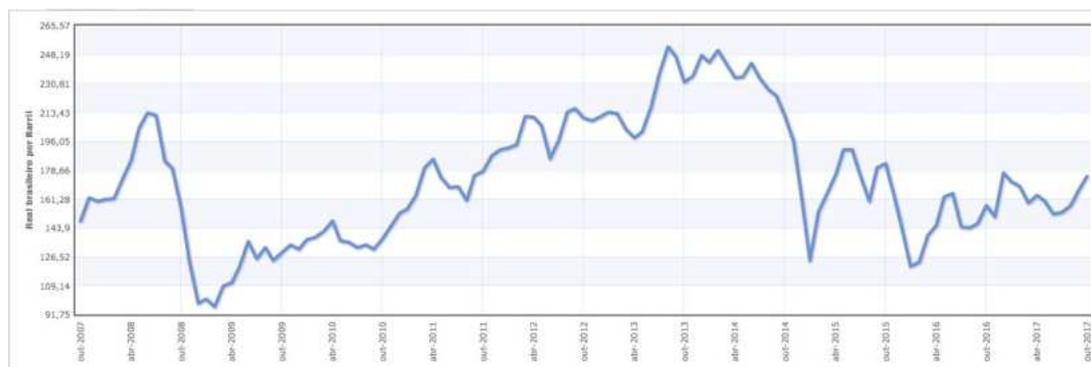


Tabela 2 - Preço do barril de petróleo no mercado internacional.

Fonte: Banco Mundial, 2017.

A volatilidade dessa fonte de arrecadação representa não só alterações na receita líquida, mas também a variação na parcela de receitas do estado do Rio de Janeiro, tornando-o mais dependente dela para honrar compromissos adquiridos pela administração pública. Nesse sentido, essa fonte se torna, assim, figura central na crise fiscal, visto que *a renda proveniente dos royalties assumiu um papel compensatório em relação às estratégias de isenções tributárias adotadas pela administração estadual* desde os anos 90 e aprofundadas, consideravelmente, nas administrações recentes do PMDB, encabeçadas por Sérgio Cabral Filho e por Luiz Fernando Pezão.

Vale frisar que a queda na arrecadação passa, principalmente, pela estratégia de isenções fiscais adotadas pelo o RJ. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ), com base nas informações extraídas do sistema de Declaração de Utilização de Benefícios Fiscais (DUB-ICMS), entre 2007 e 2015, R\$ 185 bilhões deixaram de entrar nos cofres públicos na forma de exoneração fiscal. Nesse viés, o incentivo fiscal é compreendido tal qual instrumento destinado a induzir o desenvolvimento econômico e social de determinada região, ou setor específico, atraindo empresas e investimentos da iniciativa privada, conforme explica do Nascimento (2013).

No que tange aos conceitos que cercam a exoneração fiscal, devemos diferenciar o conceito de incentivo fiscal do de isenção tributária, os quais são necessários para compreender a finalidade desses diferentes fenômenos tratados nesta dissertação. Sobre o primeiro, Harada o define como

[...] um conceito da Ciência das Finanças. Situa-se no campo da extrafiscalidade e implica redução da receita pública de natureza compulsória ou a supressão de sua exigibilidade. É um instrumento do dirigismo econômico; visa desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade (HARADA, 2011).

Já sobre isenção tributária, o autor concebe-o tal qual

[...] um instrumento de Direito Tributário significando, para a maioria dos doutrinadores, hipótese de não incidência legalmente qualificada. [...] A finalidade da isenção não é a de desenvolver determinada região do país, nem a de incrementar certa atividade econômica, como ocorre com o incentivo fiscal. (HARADA, 2011).

O próprio governo do estado, objetivando explicar e justificar a estratégia de isenções fiscais, emitiu, em dezembro de 2016, um estudo intitulado **“Incentivos Fiscais no Estado do Rio de Janeiro”**<sup>2</sup>, em que aponta dados, a fim de garantir a comprovação dos resultados, bem como assegurar “o compromisso com a governança e a transparência”. O referido documento explicita os critérios, os valores, os setores e qual órgão tem competência para definir e sancionar a isenção por setor da atividade econômica, e são dois terços deles definidos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o qual é composto pelos secretários da fazenda dos estados, já o outro terço, é definido no âmbito da legislação estadual, *por aprovação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ)*, ou *por decreto da governadoria do RJ*.

Esse relatório, além de defender os incentivos fiscais, procura também atrelá-los à chamada *guerra fiscal*<sup>3</sup>, ressaltando a importância dela, com o intuito de manter a competitividade do Rio de Janeiro frente às outras Unidades da Federação. Inclusive, segundo o governo do estado, a adoção dessa estratégia foi fundamental para atrair novas empresas. Contudo, o mesmo documento afirma que, embora os investimentos da iniciativa privada no RJ chegassem a R\$ 30 bilhões, houve uma perda R\$ 9 bilhões para outros estados.

Logo, não há a consideração, por parte da administração pública estatal, acerca dessa estratégia, de que possa haver qualquer aspecto negativo na perda de receitas, justamente por não reconhecer que o estado abre mão de arrecadar para promover o desenvolvimento econômico, sacrificando a população, a qual é a financiadora dele. Contudo, a maior brutalidade dos incentivos fiscais aparece, quando verificamos a existência de um *círculo vicioso*, o qual, pouco a pouco, vai se revelando na esfera política burocrática por meio de cobranças de vantagens, a fim de conceder benefícios tributários às empresas. Aliás, por causa disso é que os mais poderosos burocratas do estado estão presos.

---

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.rj.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=51ac7176-aaf8-4688-8af0-e1ff411f36df&groupId=1034622](http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=51ac7176-aaf8-4688-8af0-e1ff411f36df&groupId=1034622). Acesso em 25/11/2017.

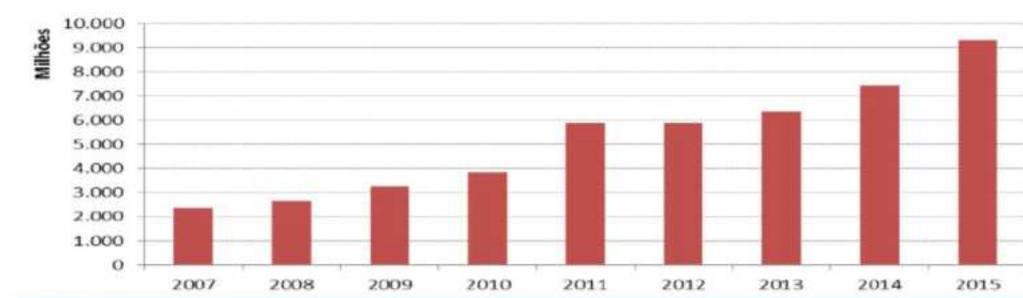
<sup>3</sup> Guerra fiscal federativa é uma situação de conflito federativo entre as Unidades da Federação, em que um ente federado ganha uma vantagem, impondo, conseqüentemente, uma perda a outros entes, em razão da autonomia tributária, a qual permite a prática de atração de empreendimentos por meio de benefícios fiscais e financeiros.

Sobre o círculo vicioso, é necessário esmiuçar brevemente acerca do seu funcionamento: o estado, na figura de seus burocratas, concede benefícios à determinada empresa. Essa, a partir de seus dirigentes, retribui àqueles vantagens indevidas, as quais são financiadas pelo próprio estado por meio do superfaturamento de obras e de serviços públicos. Por fim, tais vantagens chegam aos burocratas através da contratação de prestação de serviços inexistentes, sendo que esse processo todo tem um grande custo aos cofres públicos.

Assim, o governo estadual reconhece aproximadamente R\$ 47 bilhões em renúncias no período de 2007 a 2015, enquanto os benefícios declarados pelas empresas superam a quantia de R\$ 185 bilhões, englobando-as de todos os setores da atividade econômica do RJ com isenções dirigidas por competências, federal e estadual. De acordo com dados da própria SEFAZ e da DUB-ICMS, são expostos, na tabela abaixo, os valores exatos de renúncia e também de outras exclusões que confirmam o valor real das isenções fiscais sancionadas pela administração pública:

**Evolução Anual da Renúncia Efetiva Informada pela SEFAZ 2007-2015**

R\$1,00			
Anos	Benefícios declarados	Total das Exclusões	Renúncia Efetiva
2007	8.538.826.648	6.158.896.693	2.379.929.955
2008	10.526.523.925	7.893.512.440	2.633.011.485
2009	15.452.297.153	12.186.051.879	3.266.245.274
2010	15.374.225.172	11.521.843.530	3.852.381.642
2011	25.108.653.098	19.200.408.216	5.908.244.882
2012	24.823.756.359	18.919.538.319	5.904.218.039
2013	24.072.450.855	17.693.000.482	6.379.450.373
2014	25.904.940.933	18.482.050.363	7.422.890.570
2015	36.048.517.421	26.729.806.922	9.318.710.499
2007-2015	185.850.191.563	138.785.108.842	47.065.082.721



Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2015.

Tabela 3 - Evolução da Renúncia Efetiva informada pela SEFAZ 2007-2015.  
Fonte: Observatório dos Benefícios, 2016.

Portanto, a efetividade prática, o retorno desse valor, seja ele de R\$ 47 bilhões, ou de R\$ 185 bilhões, em momento algum, é levantado de forma transparente e objetiva pelos órgãos da administração pública estadual, no sentido de justificar a desobrigação de arrecadar qualquer quantia de dinheiro público que seja, mesmo que não represente o retorno de um real para cada real exonerado. Logo, a realidade aponta mais para o desenvolvimento de frases prontas, que, no fim, são resumidas pela construção, “melhor metade de algo, que o inteiro do nada”, ou então, 70 mil empregos gerados ao custo de R\$ 47 bilhões, se não de R\$ 185 bilhões.

Contudo, no sentido de contradizer o relatório da administração, auditores fiscais da SEFAZ emitiram um parecer técnico intitulado “*Observatório dos Benefícios*”<sup>4</sup>, em que apontam para a necessidade da revisão dessa estratégia adotada pelo estado do RJ, em razão de não identificarem efeitos favoráveis na economia fluminense, assim como a falta de transparência dela. Além disso, eles chamam a atenção para o que poderia ser feito com os valores que deixaram de entrar nos cofres públicos, como maiores investimentos, garantia do pagamento em dia dos vencimentos do funcionalismo público etc.

Nesse parecer, os auditores fiscais afirmam que R\$ 185 bilhões, mesmo não se tratando da renúncia efetiva, é o valor que deixou de entrar nos cofres públicos, devido às renúncias fiscais. Entendemos, então, que esse documento, juntamente com o relatório da administração, é suficiente para o governo priorizar o fim da autonomia tributária, a qual causa a guerra fiscal e permite as isenções, justamente por ser uma prática deletéria aos estados.

Dessa forma, visto que o estado aponta a guerra fiscal como motivo da estratégia de incentivos fiscais, poderia ter indicado, mesmo que subjetivamente, os impactos positivos da implementação dessas empresas *sem a concessão de benefícios fiscais*, até mesmo como forma de transferir a responsabilidade para a União, no desenvolvimento social, ou na construção de infraestrutura. Porém, a administração pública prefere abordar o discurso de vítima e distorcer a realidade, contradizendo os dados oficiais da SEFAZ.

Nesse sentido, a contestação dos valores no relatório referentes ao período de 2008 até 2013, a administração pública questiona o valor de R\$ 138 bilhões relativos ao ICMS não recolhido no período, diferente dos R\$ 185 bilhões levantados no período compreendido pela administração do grupo político, ainda, liderado por Sérgio Cabral Filho. No relatório, o

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/11/Relatório-Observatório-dos-Benef%C3%ADcios.pdf>. Acesso em março de 2018.

governo parte do pressuposto de justificação dos incentivos pela instalação de empresas no RJ, pois ele afirma que:

Caso o governo do Estado não concedesse os incentivos, as empresas não teriam vindo para o território fluminense e os efeitos tributários apontados como negativos seriam iguais a zero. Em contrapartida, não haveria benefícios de ordem social e tecnológica, e dezenas de milhares de empregos não teriam sido criados. Além disso, a arrecadação gerada, hoje, por essas empresas, não chegaria, por óbvio, ao Tesouro Estadual (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 2).

Entre afirmações e levantamento de dados, o relatório do governo estadual recorre às contribuições do economista Mauro Osório sobre a efetividade dessa estratégia e sobre a criação de postos de trabalho, ressaltando que:

[...] dados reunidos pelo economista Mauro Osório, mostram que, no período compreendido entre 2008 e 2013, a indústria de transformação fluminense passou de um total de 391.749 trabalhadores para 469.784, representando um crescimento da ordem de 20%. Na região Sudeste, no mesmo período, o aumento foi de 10% e, na média do Brasil, não ultrapassou 13%. Ampliando o período para 2015, ainda com base nos dados reunidos pelo economista, o Estado do Rio também se destaca, apresentando crescimento de 9%, superior ao apurado na região Sudeste e no Brasil, que registraram, respectivamente, aumento de 1,5% e 3,5% (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 2).

Nesse contexto, a administração pública, oficialmente, adota não só o discurso de guerra fiscal, mas também recorre à estratégia de “*defesa fiscal*” na disputa pela atração de investimentos e de empreendimentos privados. Inclusive, a fim de reforçar isso, ela lança mão da intranquila situação fiscal do estado do Rio Grande do Sul como exemplo de Unidade da Federação que, ao contrário do RJ, optou por não atrair montadoras através dessa mesma estratégia. Ademais, vale ressaltar que, a partir da administração Marcello Alencar (1995-1999), essa prática é adotada, a fim de atrair outras grandes fábricas de veículos, no caso a Volkswagen. Desde então, é identificada a intensificação da estratégia de incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento econômico do estado.

Assim, o governo do Rio de Janeiro da administração de Pezão afirma que, no ano 2000, com a intensificação da guerra fiscal, tal estratégia se generalizou no Brasil, atestando que a sua contribuição foi positiva, mesmo contrariando muitos estudiosos da área econômica, para a desconcentração da economia brasileira e como forma de atração de investimentos para determinado setor. Ainda no ano de 2000, entrou em cena a Lei -de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual passou a obrigar que os entes federados explicitem os incentivos na Lei Orçamentária Anual (LOA), cobrando desta forma, uma maior transparência na concessão dos incentivos.

O relatório da administração estadual analisado apresenta, ainda, uma classificação dos incentivos fiscais, dividindo-os de acordo com os objetivos, a natureza e o enquadramento, o que, segundo o governo do Rio de Janeiro, é fundamental à compreensão de suas diferenças e de seus efeitos, ou melhor, afirma ser “[...] crucial para o lúdico entendimento da sua aplicação” (RIO DE JANEIRO, 2016). No que tange ao incentivo fiscal como objetivo, a atual gestão estadual o compreende em quatro (4) subtipos de incentivo. O primeiro deles *é voltado para a atração de novos empreendimentos*, consistindo no estímulo à instalação de novas empresas, não havendo “[...] nenhuma perda de receita, já que não é possível subtrair qualquer valor de montantes antes inexistentes” (RIO DE JANEIRO, 2016), empregados em setores considerado estruturantes, uma vez que tem o “[...] efeito irradiador na economia” (RIO DE JANEIRO, 2016) e inclui, entre outros, os setores automotivo, de máquinas pesadas e de eletroeletrônico.

O segundo subtipo são aqueles *incentivos voltados ao incremento e defesa do ambiente econômico*, destinados a atender atividades previamente instaladas em território fluminense e impulsionam setores, como o têxtil e o atacadista (de fármacos e bebidas), com o intuito de aumentar sua competitividade frente à concorrência com outros estados. Há ainda o terceiro subtipo: *os incentivos voltados para a redução de desigualdades regionais*, a fim de combater a deterioração da capacidade econômica de municípios por meio da instalação subsidiada de empreendimentos de qualquer segmento industrial, os quais possam promover, ou garantir, o desenvolvimento regional.

Por fim, há o último subtipo, o de *incentivos voltados para a regularização da atividade econômica*. Talvez, esse seja o mais problemático, em razão de envolver os setores de joias, de bares e de restaurantes. O governo do Rio de Janeiro os estimula, com a finalidade de mantê-los regularizados, face ao grande número de empresas e a consequente dificuldade de fiscalização desses empreendimentos.

Todavia, esse subtipo gera situações embaraçosas e polêmicas. Como foi o caso das termas Solarium e Monte Carlo. A administração pública disponibilizou incentivos fiscais, justificando que isso era para os bares os quais funcionam no interior desses empreendimentos, e não às termas<sup>5</sup>. Outro caso foi o do setor de joias, ao qual o RJ concedeu incentivos, ainda no governo Sérgio Cabral Filho, com a intenção de coibir a evasão fiscal e incentivar a formalização da mão de obra. Contudo, deve-se frisar que são atribuídos ao

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/isencoes-concedidas-pelo-estado-do-rio-beneficiaram-ate-mesmo-termas.html>. Acesso em 11 de abril de 2018.

próprio ex-governador a compra de R\$ 11 milhões em pedras preciosas sem nota fiscal nesse mesmo período<sup>6</sup>.

Dessa forma, compreendemos que os setores beneficiados pelo decreto de um funcionário público, representante do povo, o qual utiliza do artifício que ele tem por obrigação coibir, independente da finalidade, confirma que, por trás de toda atitude desse governo, existe sim alguma motivação ilícita, ou imoral.

Passamos, agora, para a natureza dos incentivos. Segundo o relatório da administração, eles podem ser tributários, ou financeiros. Sobre os *incentivos tributários*, o RJ os compreende como

[...] aqueles que reduzem a carga tributária, em sua maioria, de empresas novas ou em expansão, não implicando necessariamente a redução de arrecadação da cadeia produtiva e, nem mesmo, a redução de arrecadação da própria empresa incentivada (RIO DE JANEIRO, 2016)

Logo, isso não é um incentivo setorial, mas sim para empreendimentos específicos. De outro lado, há o *incentivo financeiro*, o qual é conceituado tal qual financiamento, com a intenção de apoiar empreendimentos de grande porte, sem impactos ao Tesouro estadual, sendo financiados por meio do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), com recursos oriundos da geração de receita.

Finalizando essa caracterização, resta o incentivo por enquadramento. Ele possui dois subtipos. O primeiro é os *automáticos*, os quais têm bases declaratórias, de adesão automática e avaliado posteriormente. São de caráter setorial, cabíveis aos ramos de vestuário, de joias, de mármore e de granito, além de bares e de restaurantes. Porém estes devem ter com comunicação prévia e avaliação posterior. Existe ainda os incentivos de *avaliação prévia*, em que as demandas são levadas à análise por um colegiado, a Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro (CPPDE), a fim de deferimento, ou indeferimento, daqueles casos de incentivo tributário, inerente ao FUNDES e ao Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do Estado do Rio de Janeiro (RioLog).

O relatório aponta, ainda, o critério que leva à definição dos incentivos fiscais, sendo dois terços deles definidos pelo CONFAZ, e um terço, unilateralmente pela administração estadual. No âmbito do CONFAZ, vemos com destaque os setores do petróleo, da cesta básica e de veículos novos. Já no âmbito estadual, por meio de leis estaduais e de decretos da

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/isencoes-concedidas-pelo-estado-do-rio-beneficiaram-ate-mesmo-termas.html>. Acesso em 11 de abril de 2018.

governadoria, há o destaque para os setores têxtil, atacadista e de joias.

Sobre os incentivos gerados no âmbito estadual, o governo lança mão, no mesmo relatório, de um estudo realizado pela SEFAZ sobre o impacto dos incentivos fiscais, diferenciando o que os cerca, a começar pela Base Auto Declarada de Incentivos Fiscais (BADIF), o Montante Neutro de Incentivos Fiscais (MONIF) e o Valor Apurado de Incentivos Fiscais (VAPIF). Por conseguinte, podemos expressar tais incentivos através da equação: “BADIF=MONIF+VAPIF”, correspondendo, sobre o total da base, o MONIF em 74% e o VAPIF em 26%.

O MONIF é exemplificado em seus 11 principais atos legais, sendo 4 no âmbito do CONFAZ, incluindo o Regime Especial Aduaneiro (REPETRO) e a transferência de ativo fixo entre estabelecimentos da mesma empresa, e 7 por meio de convênios estaduais, incluindo água canalizada e com tratamento tributário especial às empresas localizadas no Complexo Siderúrgico do Atlântico (CSA), considerando todo o complexo como uma única empresa. Já o VAPIF, no âmbito do CONFAZ, inclui a cesta básica, veículos automotores novos, embarcações, aeronaves, serviços de saúde e o setor hortifrutigranjeiro, enquanto, dentro da legislação estadual, compreende, especialmente, a redução de desigualdades regionais, os setores têxtil e atacadista e também o setor de joias.

Para avaliar o impacto positivo dos incentivos fiscais, o RJ divulga indicadores de arrecadação e de geração de emprego, com a finalidade de redução de desigualdades regionais. Entre 2005 e 2015, de acordo com a SEFAZ, as empresas enquadradas no VAPIF de âmbito estadual aumentaram a arrecadação em 123% e a geração de emprego aumentou 75%. Já o recolhimento no setor têxtil teve um incremento de arrecadação, entre 2002 e 2015, de 295%, com a criação de 232 novas empresas. Somando as 122 já existentes, houve um crescimento de 10% no número de empregos entre 2010 e 2014.

No setor de joias, o qual, a partir de 2008, passou a contar com um programa de incentivos fiscais, a fim de regularizar o setor no RJ e de combater a evasão fiscal, houve um aumento de 129% na arrecadação entre 2007 e 2015 e um crescimento de 57% nos empregos. No setor atacadista, o qual compreende dois programas específicos, o RioLog e o Comercial Atacadista, utilizados de forma conjunta pelas empresas do ramo, promoveu a abertura de 208 estabelecimentos, totalizando, assim, 323, se somados aos já existentes, elevando, por sua vez, a arrecadação em 721% entre 2002 e 2015 e o aumento de 12% entre 2010 e 2014.

O RioLog e o FUNDES servem como exemplificação de que as políticas de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro não são constituídas apenas por incentivos

fiscais, mas também por estímulos financeiros, ou seja, eles consistem no financiamento, via Tesouro Estadual, para a instalação de empreendimentos nos municípios fluminenses, como apontado anteriormente, os quais são responsáveis pela criação do polo automotivo nas cidades de Porto Real, de Resende e de Itatiaia. A instalação desse polo ocorreu entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000, com financiamento do FUNDES, e implementou, em um primeiro momento, a Volkswagen e a Peugeot. Posteriormente, foi a vez da Nissan (2011) e da Jaguar Land Rover (2014), formando, assim, o principal segmento de investimentos desse fundo de investimento

O segundo segmento com mais financiamentos é o setor de bebidas, principalmente, o cervejeiro, o qual começou em 2000, a partir da concessão de auxílio monetário às cervejarias Brahma, Cintra (atual AMBEV) e Schincariol (atual Companhia de Bebidas Brasil Kirin). Já em 2004, foram concedidos financiamentos, com a intenção de impulsionar a Cervejaria Petrópolis/Teresópolis. Na administração Cabral/Pezão, também houve assistência à construção da AMBEV, fabricante de garrafas de vidro, em 2011, bem como à ampliação e à modernização das fábricas dessa empresa e da Cervejaria Petrópolis nos anos de 2014 e 2015.

Logo, dentro dos financiamentos concedidos através do FUNDES, foram firmados 39 contratos com 30 empresas diferentes, gerando cerca de R\$ 27 bilhões em investimentos, os quais 15 já foram liquidados, 11 estão em fase de carência e amortização e 13 ainda estão sendo utilizados, e, de acordo com a SEFAZ, essas empresas geraram 26 mil empregos.

Ainda assim, mesmo com esses incentivos fiscais e financeiros, algumas delas não viram atrativos no estado do Rio de Janeiro, resultando na *perda* de R\$ 9 bilhões em investimentos e de 30 mil empregos, sendo que essas empresas sondaram e negociaram sua instalação no território fluminense, mas optaram por outras regiões, as quais devem ter oferecido estímulos monetários maiores. Nesse sentido, embora o governo entenda que houve supressão de arrecadação, em razão de indicar que a arrecadação desses empreendimentos com ICMS chegaria a R\$ 5 bilhões, segundo a SEFAZ, o ganho do estado não é sustentável, como apontaremos no momento adequado. Mas o relatório da administração pública se apega a isso, sem medir consequências à longo prazo. Portanto, ao fim do documento oficial, o governo estadual atesta algumas desmitificações, as quais destacamos, dentre elas, a do mito de que “[...] o Estado do Rio de Janeiro abriu mão, entre 2008 e 2013, de R\$ 138 bilhões em arrecadação, com a concessão de incentivos” (RIO DE JANEIRO, 2016), apontando a resposta através do termo realidade:

O valor de R\$ 138 bi é referente à Base Auto Declarada de Incentivos Fiscais (BADIF), que contempla todos os registros declarados pelas empresas, mesmo os que não têm impactos negativos na receita do Tesouros. A BADIF é composta pelo VAPIF, e do MONIF, conforme definidos na página 12. Portanto, como já demonstrado anteriormente, R\$ 130 bi não representam, absolutamente, a perda de arrecadação do Estado, sendo somente uma expressão contábil, interna dos controles da Secretaria de Fazenda, acerca dos valores contabilizados (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 33).

O segundo mito que o estado tenta desconstruir é sobre a concessão de isenções às termas e aos salões de beleza, declarando o seguinte:

O Estado não concedeu incentivo fiscal para esses segmentos. O incentivo foi concedido para um estabelecimento comercial do setor de Bares e Restaurante que opera dentro de uma termas. Por ser auto declaratório, o enquadramento ocorre automaticamente da mesma forma que um restaurante ou lanchonete localizado no âmbito de um hospital ou de uma escola. Da mesma forma, os incentivos para a comercialização de produtos cosméticos não excluem a venda desses produtos em salões de beleza ou qualquer outro estabelecimento (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 33).

Ele ainda segue afirmando o crescimento da arrecadação no setor, de forma a justificar que “[...] a arrecadação das empresas incentivadas do setor de cosmético aumentou quase 500% entre 2004 e 2015, ou o equivalente a R\$ 181 milhões” (RIO DE JANEIRO, 2016). No relatório, o RJ indica que o emprego no setor cresceu 32%, entre 2010 e 2014.

Outra tentativa do governo do Rio de Janeiro é tirar a sua responsabilidade dos incentivos fiscais na crise (fato que ele procura fazer em todo o relatório), sobre isso, ele atesta que:

A arrecadação de ICMS do Estado vinha crescendo de forma consistente em termos reais (descontada a inflação), com picos de crescimento em 2010 (12,1%) e 2013 (8,8%). Entre 2007 e 2013, houve uma média de crescimento real de 6% ao ano. A queda na arrecadação a partir da segunda metade de 2014 refletiu a abrupta queda da atividade econômica brasileira, sobretudo a partir de 2015, e a drástica redução nos investimentos da Petrobrás, empresa com forte peso na economia do Estado e cujas inversões têm importante efeito multiplicador (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 35).

Ainda sobre a responsabilidade nas configurações dos incentivos fiscais, ressaltamos que é nela onde se encontra o mito de que governo do Rio de Janeiro não tomou providências para reduzir o volume de incentivos em meio à crise. Acerca disso, o mesmo responde:

O Estado vem promovendo uma revisão nos critérios de concessão de diversos incentivos. Além disso, o Estado do Rio foi um dos poucos da Federação a aderir ao Convênio nº42/2016. Em 26 de agosto, publicou a Lei nº 7.428/16, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (FEEF), pelo prazo de dois anos, com a finalidade de reconquistar o equilíbrio das finanças públicas e previdenciárias do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 36).

Por fim, o último mito apontado é que, de acordo com o relatório, a solução para o problema financeiro do referido estado estaria no cancelamento dos incentivos fiscais, enquanto o governo fluminense afirma o seguinte:

O cancelamento e a revisão dos incentivos não pode ser iniciativa isolada de uma unidade da Federação, sob o risco de esvaziamento econômico irreversível, além de constituir quebra de contratos. As empresas hoje instaladas no Estado provavelmente responderiam a essa decisão, migrando para outros estados – os quais vêm mantendo e ampliando incentivos com o agravante de disseminar no mercado a ideia de que o Estado do Rio de Janeiro não oferece segurança jurídica, nem preserva a qualidade do ambiente de negócios (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 37).

Vale ressaltar que o contexto de “mitos e verdades” sobre tal estratégia também consta da cartilha da Federação de Indústrias do Rio Janeiro (FIRJAN), onde há um informativo sobre essa prática<sup>7</sup>. Isso nos leva a crer que o discurso da administração estadual, assim como dos industriários, é justificar positivamente a ação de incentivos fiscais, pois ela é benéfica aos empresários e, estranhamente, à elite política, em razão de ser a arrecadação sua fonte de suas políticas e uma das funções exclusivas mais importantes do Estado.

Logo, na seção de mitos e verdades expostos no site da FIRJAN, existem vários subtópicos representando vários mitos, a exemplo de: “[...] para o estado do Rio superar a crise, temos que acabar com os incentivos fiscais”, “[...] o governo não consegue equilibrar as contas por conceder muitos incentivos fiscais”, ou então “[...] conceder incentivo fiscal é o mesmo que dar bolsa-empresário”. Dessa forma, os próprios beneficiários das isenções adotam um discurso, assim como a administração pública, o qual busca legitimar tal estratégia.

Contudo, nem o estudo apresentado pelo governo do Rio de Janeiro e muito menos a defesa apresentada pela FIRJAN abordam o resultado dos incentivos fiscais, além de não especificarem os valores aplicados, seja no desenvolvimento da atividade econômica, seja na implantação de empreendimentos. Assim, a finalidade do relatório é tentar *justificar* as estratégias de isenção fiscal, justamente *pelo cenário de guerra fiscal*.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.firjan.com.br/firjan/empresas/competitividade-empresarial/temas-em-destaque/incentivos-ao-rio/mitos-e-verdades/#mito2> acessado em 04/12/2017.

Nesse sentido, os senadores que representam o Rio de Janeiro se tornam, dentro do contexto apresentado pelo governo estadual, responsáveis pela não resolução do cenário de guerra fiscal, em que o governo do estado manifesta ser sua estratégia uma atitude heroica na defesa dos interesses do RJ, por mais irresponsável que seja, sendo que tal irresponsabilidade se assenta no fato de centralizar uma decisão na mão de poucos, mas que o impacto e as consequências afetaram a população, especialmente a parcela mais pobre, a qual mais necessita da presença e da efetividade do estado para garantir seus direitos básicos, seja na área da saúde, da educação ou da segurança.

Portanto, a preocupação do estado do Rio de Janeiro, encabeçado pelo primeiro escalão, os quais estavam apoiados por um estudo técnico, deveria ser o fim da guerra fiscal. Contudo, caso eles optassem por isso, haveria o impedimento da autopromoção política e da garantia dos privilégios da elite que domina o Estado, bem como o enriquecimento de partidos e de partidários associados a ela.

## **2.2 – AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE**

Na seção anterior, analisamos os dados que explicam, do ponto de vista da administração pública, a crise fiscal, mais especificamente, as duas primeiras considerações do decreto estadual nº 45.692/16. Agora examinaremos as considerações quatro, cinco e seis do referido documento, nas quais o governo do Rio de Janeiro reconhece os impactos dela sobre os serviços públicos essenciais. Nesse sentido, após se colocar como vítima da calamidade econômica, tardiamente, o RJ passa a tratar das verdadeiras vítimas de um sistema de precedência, o qual privilegia as elites e desfavorece aqueles que mais necessitam da assistência estatal.

Sendo assim, na quarta consideração, existe a seguinte afirmação: “[...] considerando que a referida crise vem impedindo o Estado do Rio de Janeiro de honrar com os seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016” (RIO DE JANEIRO, 2016). Já no quinto item, há outra asserção:

[...] considerando que tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental (RIO DE JANEIRO, 2016).

Considerando isso, a administração pública reconhece as consequências desse cenário e, no sexto item, aponta a insólita e óbvia declaração: “considerando que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais afeta sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2016).

Esse apontamento, do ponto de vista da população fluminense, abre espaço para uma situação ainda mais grave, como se pode ver no artigo 2º do referido decreto:

[...] ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (RIO DE JANEIRO, 2016).

Nesse viés, o governo do estado do Rio de Janeiro assume não só a sua incapacidade de honrar os compromissos com a manutenção da administração pública, visto que fornecedores e servidores do Poder Executivo sofrem com atrasos, mas também abandona, da forma absurda e arbitrária, seus fundamentos e sua finalidade.

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 1º<sup>8</sup>, as bases que fundamentam a República, com especial atenção aos incisos II, o qual representa a cidadania, e III, o qual representa a dignidade da pessoa humana, e, somadas ao art. 6º<sup>9</sup> do mesmo documento, constituem todos os direitos sociais, dentre eles, a *educação*, a *saúde* e a *segurança*, para ficarmos apenas aos especificados pelo decreto estadual nº 45.692/16. Logo, compreendemos que a garantia dos fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana somente estariam salvaguardados, como prega a Constituição, se os direitos sociais previstos no art. 6º fossem atendidos pelo Estado, pois é prerrogativa de todo brasileiro.

Porém, o que verificamos é que o poder público, concentrado na figura do governo do Rio de Janeiro, demonstra, de forma oficial, conforme se vê o art. 2º do decreto de calamidade financeira, o qual permite, de forma indiscriminada, a racionalização dos serviços públicos fundamentais, além de ir diretamente de encontro à Carta Magna do Brasil.

Levando isso em consideração, tal posicionamento abre caminho para analisarmos a questão dos direitos sociais em um Estado o qual reconhece a existência e a necessidade de se garantir esses direitos, fato que se aproxima ao conceito de Estado do bem-estar, isto é, o *Welfare State*. Assim, desde já, entendemos a ideia do *Welfare State* como aquele que almeja uma sociedade mais justa, em que o poder público é obrigado a assegurar os direitos sociais

---

<sup>8</sup> Art. 1º da CF de 1988, A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

<sup>9</sup> Art. 6º da CF. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

mínimos aos membros da sociedade, conforme afirma Bobbio (apud WILENSKY, 2011, p. 416),

[...] o Estado do bem-estar (*Welfare state*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante ‘tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político.

Na situação em que o estado do Rio de Janeiro se apresenta, não se pode dizer que apenas os mais pobres padecem da decadência e da falta desses direitos sociais. Invariavelmente, grande parte da sociedade fluminense sofre, menos as classes sociais mais elevadas, pois, em geral, elas não recorrem diretamente aos serviços públicos de saúde, de educação, de habitação, ou muitas das outras garantias que o Estado deveria assegurar. Essas necessidades são, infelizmente, restritas à parcela mais carente da sociedade. Aliás, quando nos referimos à questão da segurança pública, a qual atinge a sociedade como um todo, não podemos relativizar a garantia da vida, pois qualquer cidadão fluminense, essencialmente aquele que mora e transita na região metropolitana do RJ, independente de sua classe social ou instrução está sujeito a perdê-la, lembrando que não há blindagem que resista ao poder de fogo dos criminosos.

Se pensarmos em segurança pública, educação e saúde como a base essencial para todos os outros direitos sociais, também fundamentais, podemos entender o quanto esses são básicos e se completam, deixando de lado questões distributivas, não por compreendermos irrelevante, o que não é, mas por abordamos questões levantadas pelo próprio estado do Rio de Janeiro no decreto de calamidade. Inclusive, acreditamos que a segurança pública deve ser priorizada, porque ela afeta o cotidiano dos cidadãos, ainda mais os que residem na referida região metropolitana, mais especificamente, nas áreas mais carentes da capital fluminense, onde os conflitos interferem em vários serviços públicos, como as unidades de saúde, as escolas, os programas habitacionais e também programas de distribuição de renda.

Levando em consideração tais interferências, podemos citar vários exemplos disso. Na área da saúde, há desde invasões das unidades públicas hospitalares, passando pela dificuldade do atendimento médico de urgência, até a insegurança de locomoção por parte dos pacientes, ou por parte dos profissionais de saúde. Na área da educação, a situação é ainda mais grave, visto que o perigo é generalizado, não se resumindo apenas ao risco de atingir estudantes e professores de regiões mais desfavorecidas, como já ocorrido, mas também incluindo até escolas exclusivas às classes mais altas.

Já na área da habitação, podemos lembrar dos casos de muitos condomínios do programa *Minha Casa, Minha Vida*, onde os moradores convivem com criminosos, ou do tráfico de drogas, ou das milícias, em que é cobrado um aluguel para beneficiários oficiais e àqueles que não fazem parte do programa, mas residem nessas unidades. Ainda sobre esses últimos, cabe ressaltar os casos extorsão, onde são cobradas taxas associadas à segurança e a outros serviços, como energia e telecomunicações, de cidadãos que residem em suas áreas de influência e recebem, ou não, benefícios de distribuição de renda, seja *Bolsa Família*, *Renda Melhor*, ou algum outro programa do gênero.

Lembrando que a manutenção da ordem é exclusiva do Estado, por ter o monopólio do poder coercitivo. Além disso, as cobranças de taxa cedidas às concessionárias de serviços públicos, como água, transporte, energia, gás e telecomunicações. Assim, a realidade da maioria da sociedade fluminense, especialmente àqueles que vivem na capital, é a da ilegalidade e da criminalidade, as quais subvertem a função do poder público.

Contudo, a fim de dar uma resposta a essa situação delicada, o estado promoveu uma mudança na luta contra o crime organizado a partir de 2008, no governo Sérgio Cabral Filho, por meio da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), a qual era comandada por José Mariano Beltrame. Nessa época, foram implantadas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Elas em muito se pareciam com o projeto do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), da administração Anthony Garotinho (1999-2002), o qual tomou forma em favelas da zona sul carioca, mas por falta de vontade política não avançou.

No caso das UPPs, elas tinham como meta a retomada das áreas com forte presença do crime organizado para a mão do Estado. Após essa primeira intervenção, as forças estaduais de segurança passaram a ter uma abordagem social, de inclusão, com os moradores dessas localidades e substituir a figura do crime organizado. Em relação a isso, o programa teve um relativo êxito, diminuindo os índices de violência, aumentando a sensação de segurança dos cariocas e apresentando também, após 2013, um crescimento nas denúncias de abuso policial e de casos mais graves, como simbolizado pelo caso Amarildo de Souza, o qual foi torturado e morto por PMs da UPP da Rocinha.

Aliás, sobre esse caso, ele ficou conhecido pelas manifestações com os dizeres *Onde está Amarildo?*, representando o desaparecimento do morador daquela comunidade, visto pela última vez no dia 14/07/2013, quando foi abordado por policiais da UPP local. A investigação da Polícia Civil, através da Delegacia de Homicídios, comprovou as alegações de tortura, de

homicídio e de ocultação de cadáver por parentes e moradores, apontando o envolvimento do comandante da UPP, Major Edson Santos, o qual teria coagido testemunhas para culpar os traficantes locais como autores do desaparecimento. Logo, tal investigação totalizou 25 policiais militares como réus no caso do pedreiro, o qual teve declarada a sua morte presumida no dia 04/02/2014.

Ao entrar em voga os abusos policiais, fato que não é isolado, nem no Rio de Janeiro, nem em outros estados, foi colocado em foco novamente a questão envolvendo a desmilitarização das polícias estaduais, especialmente, em um cenário no qual há a volta dos investimentos massivos em segurança pública, lembrando que a resolução de crimes, a condenação e a dignidade no cumprimento das penas também são questões de segurança pública.

Assim, considerando tal contexto, podemos lançar mão do gráfico do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ):



Tabela 4 - Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2017.

Ele mostra, portanto, uma queda mais acentuada na taxa de letalidade violenta a partir de 2008, chegando ao menor número da série histórica em 2012. Pode-se notar também nesse gráfico que a implantação do programa das UPPs em 2008, ano em que houve a retomada no investimento em segurança pública pelo estado do Rio de Janeiro, gerou uma queda maior no índice de letalidade violenta

Porém, devemos ressaltar o levantamento<sup>10</sup> do aplicativo Fogo Cruzado, o qual consiste em uma plataforma participativa digital que identifica focos de troca de tiros no RJ.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://fogocruzado.org.br/crise-na-seguranca-incidencia-de-tiroteios-e-indicadores-criminais-na-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro/> acesso em 02 de dezembro de 2017.

Segundo ele, há 5.345 ocorrências na região metropolitana entre julho de 2016 e junho de 2017, isto é, uma média mensal superior a 445 tiroteios por mês. Mas, analisando os relatórios mensais da ferramenta, mais especificamente, de julho até novembro, é ainda superior, registrando a média de 560 tiroteios por mês, o que confirma novo crescimento da violência na região metropolitana.

Em relação ao que foi exposto anteriormente, também é necessário destacarmos o crescimento do investimento na área de segurança pública, o qual era de R\$ 47,6 milhões em 2008, e, sucessivamente, foi para R\$ 71,2 milhões em 2009, chegando até os R\$ 119,9 milhões em 2010. Mas, esse aumento parou e assumiu uma postura decrescente após isso, visto que, em 2011, foram investidos R\$ 106,7 milhões, depois 96,8 milhões em 2012, R\$ 94,1 milhões em 2013, caindo para R\$ 71,2 milhões em 2015 e, finalmente, chegando aos R\$ 57,9 milhões em 2016, o ano dos Jogos Olímpicos no Rio, conforme aponta os dados do Portal Transparência da SEFAZ:

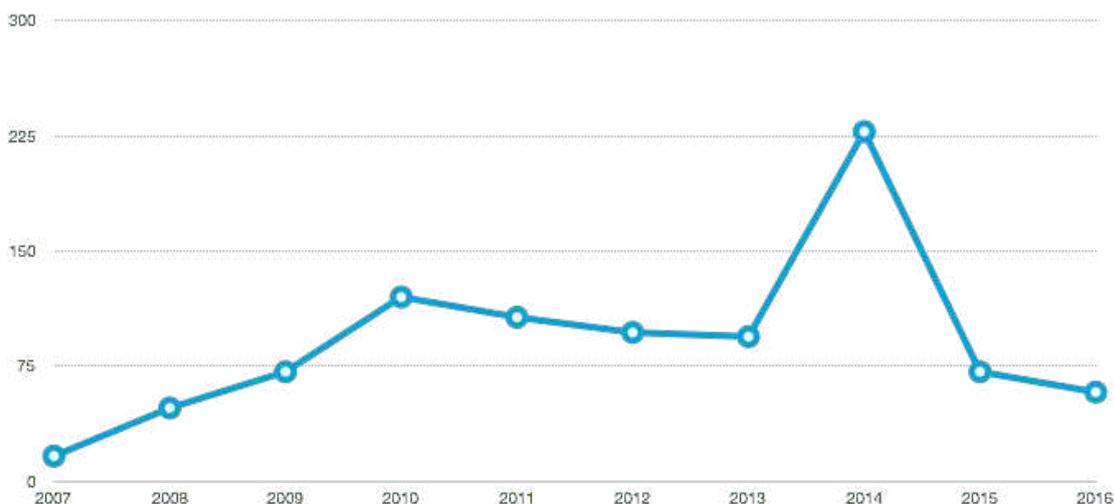


Tabela 5 - Investimentos em segurança pública.

Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

Aliás, devemos nos ater ao ano de 2014, o qual representa o ponto fora da curva do gráfico anterior. Nesse período, o Brasil sediou a Copa do Mundo da FIFA, sendo que a capital do estado do RJ foi o palco da final desse evento. Em virtude disso e também das manifestações de junho de 2013, houve um investimento da ordem de R\$ 227,6 milhões nesse setor público. Porém, após a crise fiscal, no ano de 2017, o estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados (RRFE). Conforme atesta a SESEG, atualizado até o dia 25 de dezembro de 2017, o valor aplicado na pasta foi de R\$ 24.791,28, mesmo período em que mais de 130 agentes de segurança pública foram assassinados em todo o estado.

Se relacionarmos os gráficos de investimento no setor e de letalidade violenta, podemos verificar que o crescimento do primeiro item tem como resultado a queda do segundo. Por outro lado, quando ocorre o oposto, o segundo aumenta, e ocasiona a derrubada do primeiro. Ou seja, isso prova que esses índices são intrinsecamente ligados.

Outro ano que merece nosso destaque é o de 2013, em razão do aumento da taxa de letalidade violenta, assim como das acusações de violência policial, as quais foram denunciadas, na sua maioria, por moradores de comunidades pacificadas. O simbolismo delas se dá, principalmente, pelo desaparecimento de Amarildo em 14 de julho de 2013, fato que reforçou os protestos daquele ano, colocando o alvo das reclamações no então governador Sérgio Cabral Filho, com a pergunta “onde está Amarildo?”.

Podemos afirmar que, após a ampliação da aplicação de dinheiro público na segurança pública, resultando no recuo dos índices de violência, tal momento seria adequado para ampliar também os investimentos na educação, promovendo o desenvolvimento, essencialmente, dos jovens daquelas comunidades que, por alguma razão, afastaram-se do crime. Contudo, o que ocorreu é a execução irregular dos investimentos na área educacional, sendo que, no ano de 2007, o valor era de R\$ 172,6 milhões, mas diminuiu consideravelmente, chegando à quantia de R\$ 82.843,00 no ano de 2015, a menor na série histórica.

De acordo com os dados do Portal da Transparência da SEFAZ, os investimentos em educação se deram da seguinte maneira:



Tabela 6 - Investimentos em educação.  
Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

Assim, o futuro não aponta para um cenário otimista, visto que os investimentos nessa área, no ano de 2017, com dados atualizados até 25 de dezembro desse ano, são de R\$ 70.553,00. Aliás, é oportuno lembrar que o pagamento da folha salarial da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) tem sido garantido com verbas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), inibindo o uso do mesmo no aprimoramento do sistema de educação.

Em outros contextos, a educação estaria, idealmente, em primeiro plano, mas devido a esse cenário crítico do RJ ela assume um segundo plano, e, assim como outras áreas do governo fluminense, não tem um futuro muito promissor, face à deterioração estrutural das instituições do estado, causada pela decadência moral das figuras que o administram.

Nesse sentido, o exemplo da situação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) representa bem tal decadência. Embora seja o núcleo da intelectualidade à nível estadual, ela amarga uma de suas piores crises, inviabilizando o funcionamento regular da Instituição não só por problemas acadêmicos, mas também por falta de limpeza e de segurança, fato extensivo ao Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE).

Dentro da estrutura da referida administração pública, a UERJ é subordinada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Social (SECTIDS), e não à SEEDUC, o que explica a não priorização do pagamento do corpo docente e dos demais servidores vinculados a ela, fato que acontece de igual maneira com os professores da rede estadual.

Inclusive, a SECTIDS não tem apenas sob seu controle a UERJ. Ela possui também a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), o Centro Universitário da Zona Oeste (UEZO), a Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC), a Fundação Centro de Ciências e de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ) e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Mesmo com essa grande e cara estrutura, em razão da característica de excelência nas suas atividades, o estado negligenciou a educação de ponta, a pesquisa, o desenvolvimento intelectual e tecnológico de áreas importantes para o país.

Para comprovar essa desastrosa situação, recorreremos ao levantamento feito pelo Portal da Transparência Fiscal em relação à SECTIDS:

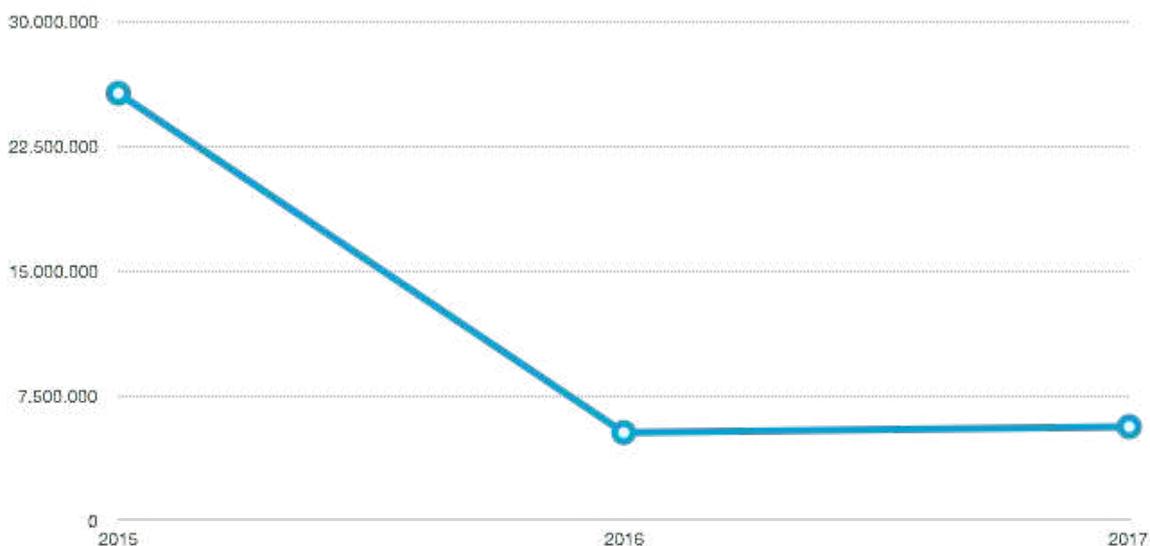


Tabela 7 - Investimentos na SECTIDS.

Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

Assim, podemos afirmar que essa secretaria saiu dos R\$ 25,7 milhões em investimentos no ano de 2015 para os R\$ 5,2 milhões em 2016 e, depois, para os R\$ 5,6 milhões em 2017. Especificamente no que tange à execução orçamentária da UERJ, na razão de ensino, pesquisa e extensão, foram investidos, segundo o referido portal, em milhões de reais, R\$ 11,4 no ano de 2015, R\$ 3,2 em 2016 e, por fim, R\$ 3,9 em 2017.

Nesse viés, se considerarmos então, que o estado do Rio de Janeiro aponta suas prioridades de acordo com o investimento e a fila de pagamentos das folhas de cada secretaria, a inovação e o desenvolvimento social – leia-se ensinos profissionalizante e superior – é uma das últimas prioridades da administração Pezão. Assim, ainda nas considerações acerca de prioridades, a questão dos investimentos se torna muito relevante, visto que esses da educação e da segurança, áreas já analisadas aqui, têm sofrido continuas reduções, fato que preocupa ainda mais os que estão subordinados a uma pasta tão irrelevante, segundo às atitudes do governador.

Ainda sobre os investimentos do estado sob a administração Pezão, mas relativos a área da saúde, é necessário ressaltar que há uma descentralização orçamentária, uma vez que eles são divididos entre a Secretaria de Estado de Saúde (SES) e a SECTIDS, sendo essa última responsável pela UERJ e pelo HUPE. Lembramos ainda que há, no Rio de Janeiro, além das unidades de saúde, a estrutura municipal, a qual absorveu dois hospitais estaduais em 2016.

Dessa forma, como será mostrado no gráfico a seguir com base no Portal da

Transparência Fiscal, notamos que os investimentos nesse setor são tão escassos, irregulares e descentralizados, principalmente, nos últimos anos da administração Pezão, que sob a rubrica de investimentos na área da saúde, de acordo com a transparência fiscal, esse foi o investimento na área da saúde:

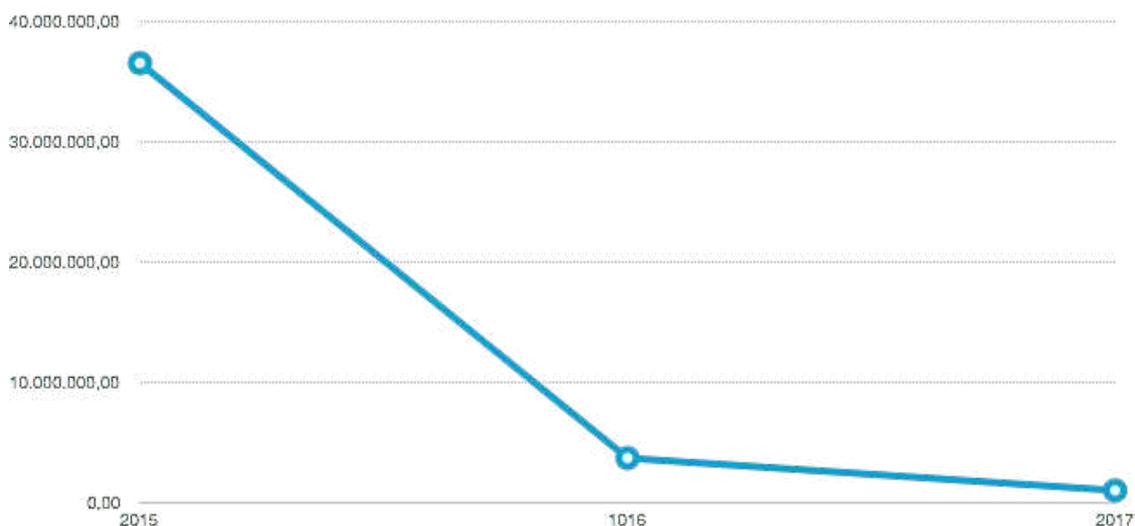


Tabela 8 – - Investimentos na saúde.

Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

Assim, a aplicação de dinheiro público na saúde passou dos R\$ 36,5 milhões em 2015 para R\$ 3,6 milhões em 2016 e, por fim, R\$ 950 mil em 2017, valor atualizado até 30/12/2017. Levando em consideração esse cenário, devemos apontar que o HUPE, subordinada à UERJ e à estrutura da SECTIDS, recebeu sozinho R\$ 3,8 milhões em 2015, R\$ 544 mil em 2016 e R\$ 1,4 milhão em 2017. Logo, pode-se afirmar que, no referido centro de excelência, ao menos financeiramente, a atenção cresceu no último ano. Porém, segundo relatos internos, a instituição possui uma estrutura ainda mais fragilizada que em 2016, como menos atendimentos e a irregularidade na realização de cirurgias.

Pelos dados analisados nesta seção, podemos concluir que o desenvolvimento social e a cidadania da população, formas de se obter uma sociedade menos desigual, não são prioridades dos dirigentes fluminenses, visto que os investimentos, cada vez mais escassos, causam resultados opostos ao que esperamos do Estado. Nesse sentido, o governo do Rio de Janeiro e sua decisão de racionalizar *todos* os serviços públicos é impiedosa, especialmente àqueles que mais precisam do Estado, o qual deveria ter como finalidade o desenvolvimento da sociedade.

Assim, é confirmado o que estava previsto no artigo 2º do decreto nº 45.692/16, isto é, a permissão para racionar os serviços públicos por parte da administração pública estadual,

algo impensável nos termos das garantias previstas pela Constituição Federal de 1988. Contudo, se considerarmos os desdobramentos sociológicos e políticos, constatamos também o abandono, pelo Estado, de um projeto social que garanta o aprimoramento da sociedade por meio da cidadania.

Nesse sentido, portanto, entendemos que o caminho mais fácil para uma sociedade menos desigual seria a igualdade de oportunidades, onde todo e qualquer cidadão teria as mesmas ferramentas para acabar de forma efetiva com mazela social. Dessa forma, afirmamos que a solução para desse problema passa pelas garantias mínimas do *Welfare State* não só pelos programas de distribuição de renda, mas também pelos programas de atenção à saúde e à educação, sendo este último a principal forma de garantir a isonomia de oportunidade, uma vez que o Estado, por meio de suas políticas públicas, torna regra a produção de mão de obra não especializada, ignorante do seu papel na sociedade e incapaz de compreender que a finalidade da política é o bem-estar de todos.

### **2.3 – OS OBJETIVOS POLÍTICOS DA ABORDAGEM *TOP-DOWN***

Nesta seção, vamos nos remeter novamente ao decreto n° 45.692/2016, mais especificamente à terceira consideração, a qual afirma: “[...] considerando todos os esforços de reprogramação financeira já empreendidos para ajustar as contas estaduais” (RIO DE JANEIRO, 2016). Considerando isso, serão apontados aqui quais foram os esforços do governador Pezão, além de sua internação em um spa e o lançamento de um edital para aluguel de um jatinho de luxo, destinados a equacionar a questão fiscal e a honrar o motivo da sua existência enquanto Estado, o qual é, dentre vários, servir à população, bem como cumprir com os pagamentos dos servidores. Tal apontamento faz um recorte temporal, cujo início se dá no final de 2015, quando a crise começa a dar os primeiros passos, até à adesão do estado ao RRF. Assim, podemos afirmar que, até a decretação da calamidade pública financeira, o estado do Rio de Janeiro não efetivou nenhuma medida objetiva de reprogramação financeira, com o intuito de solucionar essa grave situação econômica, ou mesmo minimizar seus impactos à sociedade, ou aos servidores públicos.

Em dezembro de 2015, a crise fiscal deu seus primeiros indícios, quando a administração pública estadual atrasou o pagamento dos salários daquele mês dos servidores do executivo e também pela realização, por parte dela, de uma operação financeira, um empréstimo individual, para a quitação do 13° salário daquele ano junto ao banco Bradesco, em que cada servidor poderia retirá-lo e o estado pagaria os juros. Essa operação era destinada

aos que optaram por receberem de forma integral, já os que escolheram por não retirar, o mesmo seria parcelado em prestações mensais.

Porém, essa instabilidade ficou constante entre dezembro de 2015 até dezembro de 2017. Esse período só se regularizou em julho de 2017, após outra operação financeira, dessa vez, por meio do leilão da administração da folha de pagamentos dos servidores, possibilitando o pagamento de três meses que estavam pendentes, restando, assim, apenas o 13° de 2016 atrasado.

Logo, a administração pública, com a intenção de cortar gastos e aumentar a arrecadação, encaminhou à ALERJ, apenas em novembro de 2016, uma série de medidas, as quais ficaram conhecidas popularmente como *pacote de maldades*, incluindo aí 21 Projetos de Lei, sendo 4 projetos de Leis Complementares. Dessa forma, as 21 propostas sob a análise dos representantes do povo fluminense, episódio que ocorreu em uma ALERJ cercada, continham medidas, tais quais a extinção de fundações e institutos estaduais, o aumento da alíquota do ICMS sobre a conta de luz, de comunicações, da gasolina e de bebidas, além do corte de 30% nos salários do primeiro escalão, extinção do adicional de tempo de serviço e, por fim, o reajuste de 15% na tarifa do Bilhete Único, o qual passaria a ter limites mensais.

Houve ainda o envio de uma proposta de aumento da contribuição previdenciária dos servidores para até 30%. Após votação na referida assembleia, foram aprovados o aumento superior a 3% na tarifa do Bilhete Único, indo de R\$ 6,50 para R\$ 8,00, a concessão para beneficiários com renda máxima de R\$ 3.000,00 e o fim da gratuidade nas Barcas para moradores de Paquetá e da Ilha Grande.

Na questão tributária, o governo foi proibido de anistiar dívidas fiscais e também foi autorizado a aumentar a alíquota do ICMS sobre as bebidas e o acréscimo da contribuição previdenciária foi devolvida ao executivo. Na questão financeira, foi anuído o corte nos salários do primeiro escalão, isto é, do governador, do vice-governador e dos demais secretários.

Contudo, o próprio chefe do executivo vetou tal redução desse grupo, inclusive, proposta por ele mesmo, assim como indeferiu o fim dos salários acima do teto, os chamados supersalários, que, de acordo com Pezão, essa proibição o atrapalharia a montar seu secretariado e atingiria os detentores de cargos comissionados que também são concursados.

Nessa equação, faltava ainda a participação de Brasília, visto que o Senado Federal é a casa legislativa na qual se dá a representação política dos estados, a qual assumiria papel central no combate e no fim da à guerra fiscal. Na época, os Senadores que representavam o

RJ eram Lindbergh Farias, do Partido dos Trabalhadores (PT), Romário (Podemos), Marcelo Crivella, substituído pelo suplente Eduardo Lopes, ambos do Partido Republicano Brasileiro (PRB). Assim, o momento seria adequado para uma mudança no comportamento dos governadores, tornando fundamental à revisão do pacto federativo, especialmente, na questão da autonomia da legislação tributária.

Aliás, essa última é o que alimenta a guerra fiscal, permitindo a concessão de benefícios do ICMS, evidenciada da seguinte forma:

Segundo o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, a existência de 27 legislações estaduais sobre o tributo, além de atentar contra o princípio da simplificação, contribui para o acirramento da Guerra Fiscal entre os entes sub-nacionais” (BORDIN, 2002, p. 6).

Neste viés, podemos afirmar que, desde os anos 90, o pacto federativo não é tratado de forma objetiva. Casos como o do Rio de Janeiro sinalizam para a necessidade de revisão urgente dessas regras, pois indica que a autonomia tributária é um dos principais responsáveis pelo desequilíbrio fiscal, conforme se vê no caso estudado, justamente por alimentar um cenário de guerra fiscal, segundo também pode ser identificado pela administração no relatório acerca do ICMS. Logo, o que se tem é o destaque à não legitimação do papel representativo dos entes federados, uma vez que os senadores não abordam uma agenda de combate a tal problema de forma efetiva.

Já na Câmara dos Deputados, com o intuito de serem atendidas os anseios não só do Rio de Janeiro, mas de outros estados em desequilíbrio fiscal, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte, foi discutida e apresentada a Lei Complementar 159/2017<sup>11</sup>. Assim, a adesão dos estados ao RRFE imporia a atenção às contrapartidas impostas pela União, representadas pelas conhecidas medidas de austeridade financeira.

Em relação a isso, tais medidas adotadas, as quais estão previstas no art. 1º da referida lei, são: (i) autorização da privatização de empresas públicas; (ii) adoção ao Regime Próprio de Previdência Social; (iii) a redução de renúncias fiscais em 10% ao ano; (iv) a revisão do regime dos servidores estaduais para suprimir benefícios e equipará-los ao regime dos servidores da União; (v) a instituição de regime de previdência complementar; (vi) proibição de saques em contas depósitos judiciais sem recomposição de saldo mínimo; e (vii) autorização para realização de leilões de pagamentos com descontos.

---

<sup>11</sup> Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017: que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

De forma a resguardar a legalidade dessa adesão ao RRFE, o art. 2º da LC 159/2017<sup>12</sup> prevê uma adequação da legislação estadual, a fim de garantir a efetividade no cumprimento das contrapropostas, as quais contêm medidas muito mais rígidas do que o pacote de maldades de novembro de 2016 da ALERJ, configurando-se como o passo definitivo para a implementação da governança da austeridade, visto que, dentre as contraprestações, está a imposição da aplicação do “novo regime fiscal”. Ele consiste na criação de um teto orçamentário que vincula o crescimento das despesas públicas à inflação, idêntica ao que foi aprovada em 2016 a nível federal, por meio de Emenda Constitucional 95, popularmente conhecida pela “emenda constitucional do teto de gastos públicos”.

Cabe ressaltar que a imposição a esse regime fiscal criou uma crise institucional na cúpula dos poderes estaduais, colocando o governador de um lado e os presidentes dos demais poderes de outro, os quais não aceitaram, julgando o teto orçamentário ser desnecessário à adesão do estado ao RRFE, decisão a qual os órgãos fazendários federais julgaram obrigatórios, prevalecendo, então, a obrigatoriedade do mesmo. Vale ressaltar que a motivação da tensão na alta cúpula se deu, por causa de o teto impor, consequentemente, prejuízos a alguns membros dela, como evidenciado pela mídia à época.

Conforme as exigências previstas no art. 2º da Lei Complementar 159/2017, o estado do Rio de Janeiro enviou uma série de projetos de lei, que, após aprovação e sanção do governador, foram incorporadas à legislação estadual. São elas as Leis 7.529/2017<sup>13</sup>, 7.629/2017<sup>14</sup> e a Lei Complementar 176/2017<sup>15</sup>, sem deixar a Lei 7.483/2016, a qual reconhece e prorroga os efeitos do Decreto nº 45.692/2016, ou seja, o estado de calamidade pública se estende até o dia 31 de dezembro de 2018.

Em virtude disso, a legislação estadual autoriza a adesão ao RRFE, permitindo, especificamente, o aumento da taxa de contribuição previdenciária dos servidores do estado, a venda da CEDAE e a implementação do teto orçamentário, bem como, na esfera federal, vincula o crescimento dos gastos estaduais à inflação, o que ficou conhecido como austeridade permanente, pelo fato de controlar o orçamento por 20 anos.

---

<sup>12</sup> Art. 2º Lei Complementar 159/2017. O Plano de Recuperação será formado por lei ou conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para sua adoção.

<sup>13</sup> Lei Estadual nº 7.529, de 7 de março de 2017. Autoriza o poder executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE.

<sup>14</sup> Lei Estadual nº 7.629 de 9 de junho de 2017. Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

<sup>15</sup> Lei Complementar Estadual nº 176, de 30 de junho de 2017. Estabelece normas e diretrizes fiscais no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro.

Contudo, um fato nos chamou a atenção nesse cenário de recuperação fiscal do Rio de Janeiro: o papel do PMDB. Todas as figuras-chaves que citaremos em seguida, são desse partido, o mesmo que governa o estado desde 2003<sup>16</sup> e constituem as principais lideranças na ALERJ. São eles os deputados estaduais Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertassi<sup>17</sup>, os dois primeiros foram presidentes da casa legislativa, e, por fim, o relator do projeto lei que trata do RFFE, o deputado Federal Pedro Paulo, destaque da administração Eduardo Paes na capital fluminense. Nesse sentido, entendemos que a responsabilização passa diretamente por figuras do referido partido político, as mesmas que, agora, obrigam a trazer o equilíbrio fiscal ao RJ, prometendo, sem transparência, equacionar a situação contábil até 2022 a partir de abordagem centralizada e beirando o totalitarismo da classe política.

Deve-se ressaltar que a questão do Federalismo se aplica, mas não será aprofundada nesse momento, visto que a União promove formas de ajudar uma de suas Unidades Federativas, renegociando dívidas, fazendo aportes financeiros e concessões, com a imposição de contrapartidas. Dessa forma, o governo federal impõe condições àqueles benefícios, sendo a sua aceitação de responsabilidade exclusiva do estado interessado, o qual, por sua vez, é obrigado a respeitar os termos.

Contudo, o que se discute, neste momento, é a centralização do processo decisório dentro da casa legislativa estadual, uma vez que, compreendendo que nosso sistema democrático é representativo e sua legitimidade reside exatamente nisso, os deputados deveriam legislar em consonância ao atendimento dos interesses dos seus representados, os cidadãos. Assim, entendemos que a democracia não consiste apenas em determinados domingos de outubro, mas sim no preceito constitucional da soberania popular e o princípio do interesse público, onde o Estado é sujeito da vontade dos indivíduos que formam a sociedade política.

Nesse sentido, partimos da determinação do artigo 1º, Parágrafo Único da Constituição Federal de 1988, o qual prega: **“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”** (BRASIL, 1988), ou seja, *o princípio do interesse público se sobrepõe ao interesse privado, e é o*

---

<sup>16</sup> O MDB administra o estado do Rio de Janeiro desde 2003, compreendendo os governos Rosinha Garotinho (2003-2007), Sérgio Cabral (2007-2014) e Pezão (desde a renúncia de Sérgio Cabral, tomou posse em 04/04/2014).

<sup>17</sup> Os três deputados estaduais foram presos em novembro de 2017, na Operação Cadeia Velha, sob a acusação de corrupção e do uso das prerrogativas legislativas para garantir a impunidade, tanto que a ALERJ mandou, num processo legislativo muito suspeito, suspender a prisão e os mesmos foram soltos sem o mandado de soltura, dias após, o TRF-2 se sobrepôs a casa legislativa e foi lavrado novo mandado de prisão. Lembrando ainda, que o deputado Albertassi tinha a indicação para conselheiro do TCE-RJ, a qual o governador se recusou a retirar, garantindo a continuidade da corrupção na instituição.

*fundamento básico de nossa sociedade*. Mais objetivamente, no caso do estado, o art. 4º da Constituição Estadual afirma que: “O estado do Rio de Janeiro é o instrumento e a mediação da soberania do povo fluminense e de sua forma individual de expressão, a cidadania” (RIO DE JANEIRO, 2012). Então, podemos e devemos analisar os simbolismos que cercam o processo decisório associados à implementação da austeridade no estado.

Partindo disso, identificamos que a centralização política, como característica principal do processo decisório implementado no Rio de Janeiro, trata-se de uma abordagem *top-down*, de cima para baixo, de acordo com o entendimento de Pülzl e Treib (2007) sobre a implementação de políticas públicas, os quais atestam que:

Essas abordagens são estabelecidas nas concepções tradicionais e elitistas de democracia representativa. Nesta visão, os representantes eleitos são os únicos atores legitimados para agir coletivamente de forma vinculativa em nome da sociedade. É, portanto, uma questão de governança democrática com o intuito de garantir a tomada de decisão e o resultado fielmente. Em outras palavras, qualquer desvio do objetivo político buscado na decisão centralizada é visto como uma violação dos padrões democráticos (PÜLZL; TREIB, 2007, p. 94, tradução livre)<sup>18</sup>.

Em contraposição a abordagem centralizadora, a *top-down*, está a *bottom-up*, de baixo para cima, a qual Pülzl e Treib (2007) usam para questionar e dar importância aos interesses dos representados por seus representantes, uma vez que a preocupação dos interesses da sociedade garante a legitimidade do processo democrático. Sobre isso, eles comentam que:

As abordagens de baixo para cima contestam esse modelo de democracia. Eles enfatizam que os burocratas de baixa esfera, os grupos afetados e os atores privados têm preocupações legítimas. Na sua visão, o representante elitista ignora essas preocupações e, portanto, conduz o processo a decisões ilegítimas. Assim, desviando dos objetivos traçados de forma centralizadora, não violam os princípios democráticos (PÜLZL; TREIB, 2007, p. 95, tradução livre)<sup>19</sup>.

Acerca dessa preocupação sobre a legitimidade, no que concerne às abordagens, os autores argumentam da seguinte forma:

Visto dessa forma, a legítima governança democrática somente é possível em um modelo de democracia participativa, que incluem aqueles afetados por determinada decisão (burocratas de baixa-esfera, grupos de interesse e atores privados) na

---

<sup>18</sup> *Top-down approaches are rooted in traditional, elitist conceptions of representative democracy. In this view, elected representatives are the only actors within a society who are legitimized to take collectively binding decisions on behalf of the whole citizenry. It is thus a matter of proper democratic governance to ensure that these decisions are carried out accurately as possible. In other words, any deviation from the centrally defined policy objectives is seen as a violation of democratic standards* (PÜLZL and TREIB, 2007, p. 94).

<sup>19</sup> *Bottom-up approaches contest this model of democracy. They stress that local bureaucrats, affected target groups and private actors have legitimate concerns to be taken into account as well. In their view, the elitist disregards these concerns and thus lead to illegitimate decisions. Deviating from the centrally defined policy objectives thus not contravene democratic principles* (PÜLZL and TREIB, 2007, p. 95).

formação de políticas públicas” (PÜLZL; TREIB, 2007, p. 95, tradução livre)<sup>20</sup>.

Portanto, não há como separar a implementação de políticas públicas de Estado da necessidade de legitimidade, em razão da obrigação de participação da esfera pública em um processo decisório que atente por direitos tão fundamentais.

Isto posto, devemos mostrar pelas atitudes do poder executivo do estado do Rio de Janeiro, porque caracterizamos o processo democrático, que cerca a adesão ao regime de recuperação fiscal, à abordagem *top-down*, o governador optou por penalizar aqueles que dependem da presença do Estado, seja na forma de atenção à saúde, educação, transporte, habitação, distribuição de renda ou segurança pública, sem deixar de lado os servidores estaduais, que além de peças fundamentais dentro da estrutura burocrática, têm o direito mínimo de todo trabalhador: o seu salário. Logo, ele poderia, a fim de amenizar tal situação, retirar benefícios e privilégios dos outros poderes, bem como do alto escalão, aqui já identificado, os quais alguns deles violam o teto remuneratório ao acumularem funções comissionadas e de carreira, com concurso público. Aliás, vale ressaltar que o teto remuneratório do estado é de R\$ 26,6 mil.

Em relação ao que foi exposto anteriormente, devemos lembrar dos órgãos de controle externo do estado, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), o TCE-RJ, o qual detém em sua estrutura o Ministério Público Especial (MPE), e a própria ALERJ. No caso, todos não cumpriram seu papel de inspecionar e monitorar as atividades dos dirigentes, a fim de garantir os direitos sociais e, a respeito das duas últimas instituições, só não foram coniventes com a administração pública, como também participaram, por meio do enriquecimento dos que deveriam fiscalizar. Nesse sentido, sobre o controle administrativo, o art. 79 da Constituição do estado afirma o seguinte:

O controle dos atos administrativos do Estado e dos Municípios será exercido pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público, pela sociedade, pela própria administração e, no que couber, pelo Tribunal de Contas do Estado (RIO DE JANEIRO, 2012).

A atuação desses órgãos é muito suspeita, visto a robustez de provas contra membros da administração pública estadual, conforme foram apresentadas pelas operações da PF e do MPF. Isso nos leva a questionar como é possível tais instituições terem deixado passar tanta ilegalidade por tanto tempo. Nesse sentido, as prisões de conselheiros do TCE-RJ e de deputados estaduais confirma o pior: as relações institucionais são mais importantes do que a

---

<sup>20</sup> *Seen from this angle, legitimate democratic governance is only possible in a participatory model of democracy which includes those who are affected by a particular decision (lower-level administrative actors, interest groups, private actors) in policy formation (PÜLZL and TREIB, 2007, p. 95).*

relação social e política, mostrando que os órgãos que deveriam fiscalizar, quando não são cúmplices, são coniventes aos atos criminosos.

Um detalhe que merece um enfoque maior é o TCE-RJ, o qual está dentro da estrutura fiscalizadora do poder legislativo, além da própria ALERJ. Recentemente, ele foi alvo da Operação Quinto do Ouro da Polícia Federal, a qual escancarou os indícios de corrupção, relacionando o seu ex-presidente, Jonas Lopes, o qual firmou delação premiada e apontou figurões do estado, incluindo, o presidente da ALERJ e o ex-governador Cabral. Dessa forma, a atuação desse tribunal é exemplificada pelo seu conselho, o qual é composto, normalmente, por sete membros, sendo que quatro deles, incluindo o presidente do órgão, foram presos a mando do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Hoje, estão soltos, mas continuam afastados. Depois de tal evento, o conselho passou a funcionar com três membros apenas. Aliás, vale lembrar que Pezão queria incluir, a todo custo, Edson Albertassi, preso desde novembro de 2017.

Outro detalhe que devemos esmiuçar é a ALERJ. Ela, por sua vez, teve, em 2017, além de Albertassi, teve mais dois deputados estaduais presos, Jorge Picciani e Paulo Melo, presidente e ex-presidente da casa, todos relacionados por investigações da PF focadas nas relações do poder público com empresas de transportes do estado, escancarando as relações podres entre uma parcela da iniciativa privada e a esfera pública fluminense. Vale ressaltar que a ALERJ, ainda sob a influência de Picciani e constitucionalmente resguardada, analisou e suspendeu o mandado de prisão dos três deputados e os mandou soltar sem a lavratura de mandado de soltura, cabendo ao plenário do TRF-2 determinar, novamente, a prisão dos mesmos, mas sem caber a análise da ALERJ.

Logo, o breve diagnóstico do legislativo fluminense tem a intenção de apresentar o nível daqueles que fiscalizam os atos da administração, antes de demonstrar o custo dessas estruturas ao tesouro estadual e, por consequência, à população. Nesse sentido, se nossos políticos, aqueles que nos representam, são o reflexo da sociedade, é sinal que ela deve se repensar, mas, por sua vez, o Estado não fornece o básico para que torne isso possível.

Adiante, apontamos o custo efetivo do poder legislativo, isto é, da ALERJ, de acordo com o Portal da Transparência fiscal da SEFAZ:

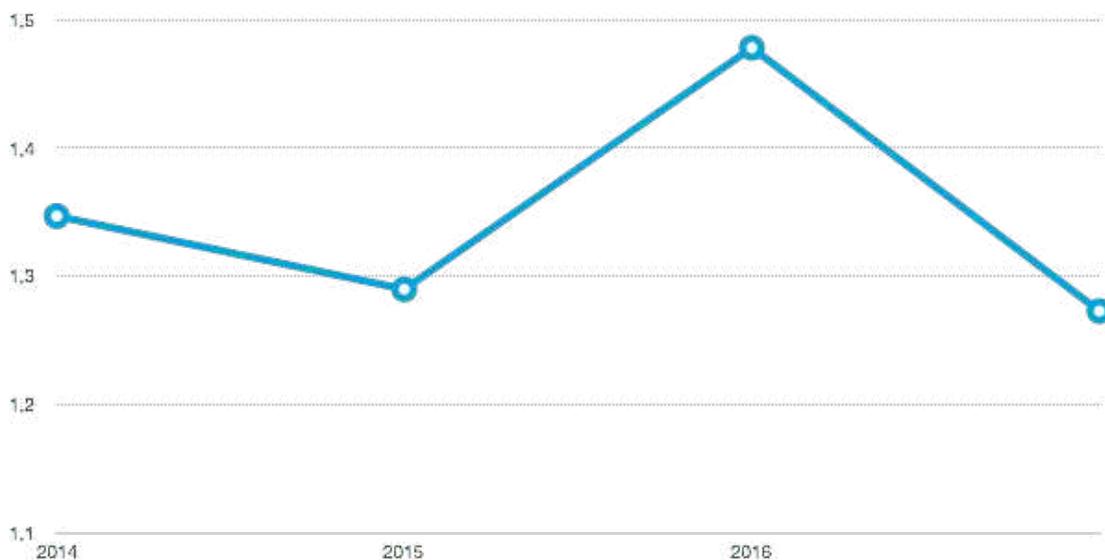


Tabela 9 – Custo do Poder Legislativo.

Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

Considerando isso, a estrutura burocrática do legislativo, a qual envolve ainda o TCE-RJ como órgão auxiliar de fiscalização, tem repasses anuais do tesouro superiores a R\$ 1 bilhão, evidenciando que sua situação financeira é mais tranquila do que outros setores do estado. No nosso sistema representativo, essa instituição deveria ser o de maior relevância e o mais enxuto, mas, conforme se vê, sua estrutura é grande, justamente para atender aos interesses dos que lá dentro estão.

Dentro desse custo total, é curioso notar que a casa legislativa tem, como fonte de recursos, além daqueles ordinários provenientes de impostos sempre superiores a R\$ 1 bilhão, mas existem outras fontes de recursos, ordinários não provenientes de impostos e recursos próprios, sob a rubrica de arrecadação própria, tendo a ALERJ efetuado pagamentos de despesas com valores vindos dessas fontes de recurso, só em 2014 chegou a R\$ 85 milhões, R\$ 13,7 milhões em 2015, e R\$ 195 milhões em 2016. Vale registrar que há a especificação de fontes de receita patrimonial, com sub fonte “receitas de valores mobiliários” e as rubricas “remuneração de depósitos bancários”, apontando, por conseguinte, para um legislativo mais eficaz na realização da arrecadação do que a administração pública.

Já o MPRJ, entidade que não se subordina a nenhum dos poderes, possui, por finalidade, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e do interesse social, bem como a garantia da probidade dos atos da administração pública, conforme exposto em seu próprio sítio eletrônico<sup>21</sup>, o qual afirma também exigir o respeito aos

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/sobre-a-instituicao>. Acesso em dezembro de 2017.

direitos elencados na Constituição, tantos os coletivos, quanto os individuais, além de defender o patrimônio público.

Em relação a isso, é fato que, nos 10 anos de administração Sérgio Cabral e Pezão, passou despercebida a vultosa quantidade de dinheiro movimentada pela quadrilha do governador. Porém, após às investigações realizadas pela Polícia Federal (PF) e pelo Ministério Público Federal (MPF), as quais passaram a averiguar as ações desse período, logo correm sob a competência da Justiça Federal, seja em Curitiba ou no Rio de Janeiro, onde o ex-chefe do executivo estadual foi preso e condenado, até o momento, a quase 100 anos de prisão.

Pelo gráfico abaixo, podemos ver o crescimento dos gastos do MPRJ, o qual foi superior ao da ALERJ, lembrando que o primeiro tem como principal fonte de recursos os ordinários provenientes de impostos, mas também são registrados recursos não provenientes dessa fonte, isto é, recursos próprios e transferências voluntárias, sendo que, em 2017, taxa pelo exercício do poder de polícia, com valores superiores a R\$ 64 milhões. Já entre os gastos, o de maior peso é a folha de pagamento, partindo de R\$ 900 milhões em 2015, para R\$ 859 milhões em 2016 e chegando a R\$ 1,381 bilhão em 2017.

Dessa forma, para o cumprimento de suas atribuições, dinheiro não foi o problema, uma vez que, de acordo com o Portal da Transparência Fiscal, o custo efetivo do órgão, em bilhão, se efetuou da seguinte maneira:

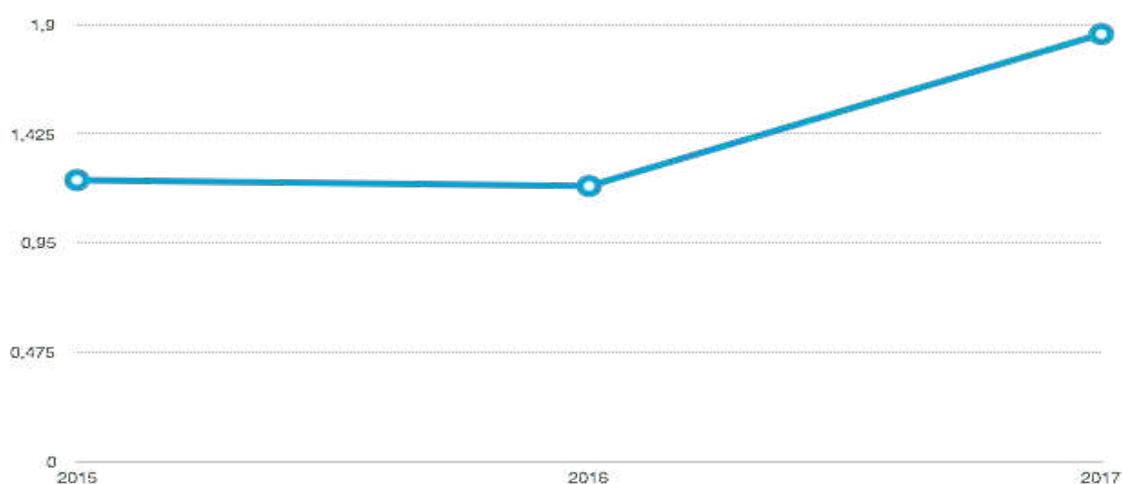


Tabela 10 – Custo do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Fonte: Transparência Fiscal do Rio de Janeiro, 2017.

A partir do exposto, podemos afirmar que os gastos das instituições que deveriam zelar pela probidade e pela efetividade do poder público tiveram caminho distinto ao dos investimentos em direitos sociais, os quais garantiriam a atenção àqueles que financiam toda e

qualquer estrutura pública, o povo, pois toda fonte de renda que chega ao Estado e toda sua estrutura tem, como origem, os impostos pagos pela sociedade.

Entendemos que, especificamente no caso do MPRJ, o qual, em nome do fortalecimento da autonomia financeira do órgão, acabou se tornando também um órgão arrecadador, devido às cobranças de taxas e custas. Porém, devemos ressaltado que a administração pública cria, ou faz a cessão desse poder arrecadador em benefício da instituição. Nesse sentido, no orçamento dessa entidade, consta a rubrica “fundos de aplicação em cotas – renda fixa”<sup>22</sup>, a qual teve rendimento de R\$ 26,4 milhões em 2017, sendo que o saldo desse fundo especial<sup>23</sup> era de R\$ 220,5 milhões em dezembro do mesmo ano.

Evidenciamos, ao considerar todo esse contexto, que a decisão *top-down*, do governador do Rio de Janeiro é privilegiar cada vez mais os privilegiados e penalizar os mais necessitados, visto que a relação dos repasses voltados à saúde, à educação e à segurança terem sido diminuídos e as transferências de recursos para cobrir os gastos das instituições de proteção à sociedade terem sido majorados. Por consequência, a decisão centralizada, sem desvios, com o objetivo político de equacionar as contas do estado, se alcançada, será através da penalização da sociedade, em detrimento da manutenção das regalias de alguns.

Assim, reforçamos que as instituições fiscalizadoras, MPRJ e ALERJ, sem esquecer o TCE-RJ, têm responsabilidade no atual cenário de crise, seja por conivência, ou tolerância dos atos ilegais e abusivos não só do governo, mas também da esfera política como um todo. Nesse sentido, o comportamento do governo e das instituições que deveriam fiscalizá-lo são, combinados, responsáveis por um efeito cascata, o qual resultou no cenário fiscal como se apresenta, começando na má gestão de dinheiro público, amplificada por uma fiscalização político-administrativa inepta, que evidencia uma prestação de serviços incompatível com as necessidades sociais e prejudicada pela criminalização de todas as áreas da administração pública.

Entre esses atos ilegais já comprovados, destaque é dado ao desvio de dinheiro dos impostos em vários setores da administração por meio superfaturamento de obras e de serviços públicos. Contudo, os massivos valores que deixaram de entrar nos cofres estaduais, o R\$ 47 bilhões, ou R\$ 185 bilhões, devem-se à concessão de benefícios fiscais, e que, de acordo com as atuais investigações do MPF e da PF, há fortes indícios do desvirtuamento de

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://transparencia.mprj.mp.br/execucao-orcamentaria-e-financeira/receitas-proprias> acessado em 02/01/2018.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://transparencia.mprj.mp.br/execucao-orcamentaria-e-financeira/fundos> acessado em 02/01/2018.

boa parte deles, indicando o crime de lavagem de dinheiro através da concessão desses incentivos.

Para efeito explicativo e de justiça em relação a atuação do MPRJ, houve manifestação sim. Isso se deu em uma ocasião antes da eclosão da crise fiscal, a partir de uma ação de nulidade de ato administrativo contra o ex-governador Cabral, distribuída em setembro de 2013, o qual foi condenado, juntamente com a empresa Michelin, a restituir R\$ 1 bilhão aos cofres públicos. Houve mais duas manifestações após a constatação do cenário de crise, sendo uma delas em outubro de 2016, com a distribuição de uma ação civil pública, em face do estado do Rio de Janeiro, questionando e evidenciando todos os *aspectos suspeitos* que cercam a concessão de benefícios fiscais nas administrações Pezão e Cabral.

Por fim, a última manifestação do MPRJ foi a abertura de inquérito contra Sérgio Cabral e seus comparsas, com o intuito de investigar a instalação de uma luxuosa sala de vídeo na prisão de Benfica, onde se encontram os presos da Operação Lava-Jato no RJ, também conhecida por *Palácio de Benfica*, por causa dela ter abrigado, ao mesmo tempo, os últimos três ex-governadores do referido estado.

### 3 – O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

#### 3.1 – CONCEITOS E PRÁTICAS DO ESTADO

O capítulo anterior buscou apresentar, mediante o emprego dos dados oficiais do estado do Rio de Janeiro, as causas da crise fiscal, as prioridades e as propostas de reequilíbrio financeiro de um governo que, além de ter grande parcela de responsabilidade, deslegitima-se dia após dia frente às promessas e às realizações não cumpridas. Nesse sentido, antes da crise, os investimentos já eram insuficientes. Após a constatação do desequilíbrio fiscal, evidenciamos cortes nesses valores, o que, conseqüentemente, aprofunda as desigualdades sociais à população.

Dessa forma, identificamos, no caso do estado do Rio de Janeiro, a incapacidade de se colocar em prática um projeto social inclusivo como forma de combater as desigualdades sociais por meio de garantias de direitos sociais.

Levantamos, nesse item, a função do Estado, que é atender aos anseios da sociedade com a finalidade de promover a cidadania e a inclusão, a partir de valores essenciais compreendidos como Direitos Sociais, previstos no art. 6º da CF, ressaltados aqueles direitos essenciais como saúde, segurança, trabalho, educação e alimentação. Nesse sentido, os propósitos estatais deveriam ser atingidos através de estratégias e políticas públicas com a intenção de promover o desenvolvimento social e a qualificação coletiva.

Assim, o melhoramento da estrutura social, sem esquecer o investimento público em determinadas áreas, nada mais é que o retorno dos valores aplicados pela sociedade a título de impostos, taxas e serviços. Razão pela qual o Estado trabalha pelo bem-estar da sociedade e não da esfera política.

Num sistema democrático representativo, como ocorre em nosso país e em nosso estado, a defesa e o aprimoramento desses valores, enquanto Direitos Sociais, cabem aos representantes eleitos, a classe política, legitimados para representar a vontade da maioria na respectiva esfera de governo, de acordo com a territorialidade e a competência do tema. Dessa forma, chegamos ao Estado Legislativo, para compreender os preceitos da democracia brasileira através da base contratualista, primeiramente, por meio do conceito de Rousseau (2011)<sup>24</sup>, de forma a validar do pacto social:

---

<sup>24</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político; 1ª Ed. – Bauru: EDIPRO, 2011.

Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e nós recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo (ROUSSEAU, 2011, p. 22).

Criamos, assim, condições de introduzir o entendimento de Rousseau (2011), partindo do conceito básico de sua filosofia política, a *vontade geral*, como resultado do pacto social. Esse pacto parte da soma de vontades individuais soberanas dentro de um corpo político, formado pela sua maioria, o interesse público. Dessa perspectiva, afirma Rousseau:

Se o Estado ou a cidade é tão só uma pessoa moral cuja vida consiste na união de seus membros, e se o mais importante de seus cuidados é o de sua própria conservação, faz-lhe necessária uma força universal e compulsória para mover e dispor cada parte da maneira mais conveniente ao todo. Tal como a natureza confere a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, ostenta, como afirmei, o nome de soberania (ROUSSEAU, 2011, p. 35).

Ainda em Rousseau (2011), mais adiante, aprofunda-se a relevância do interesse público, colocando-o como o legítimo governante republicano, forma de Estado em que o autor compreende ter a lei como primado, assim como evidencia a importância de o povo se identificar como fonte e objeto das leis, o ideal do autogoverno. Portanto, sua compreensão vai no sentido da limitação da vontade ou da liberdade apenas no âmbito da lei, da qual o atingido se entende como autor, muito próximo do entendimento de Habermas (2003), acerca da correspondência dos círculos.

O segundo contratualista a ser estudado é Locke<sup>25</sup>, que parte do conceito básico de *consentimento* na sociedade política, seja em sua formação, na preservação ou alteração da propriedade. O entendimento do filósofo inglês parte do abandono do estado de natureza com a intenção da “*mútua* conservação de suas vidas, liberdades e bens, aos quais atribuo o termo genérico de *propriedade*” (LOCKE, 2005, p. 495). Aqui nos resta afirmar os Direitos Sociais como *propriedade*, dentro do conceito genérico lockeano, pois estes são recepcionados pelo entendimento do autor, onde a sociedade é explicada da seguinte forma: “O *fim maior* e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a *conservação de sua propriedade*” (LOCKE, 2005, p. 495).

Ainda de acordo com Locke, esse fim maior carece de alguns fatores, como “uma *lei estabelecida*, fixa e conhecida, recebida e aceita mediante o consentimento comum”, “um *juiz conhecido e imparcial*, com autoridade para solucionar todas as diferenças de acordo com a

---

<sup>25</sup> LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2005.

lei estabelecida” (LOCKE, 2005, p. 496), e, por fim, “o estado de natureza frequentemente carece de um *poder* para apoiar e sustentar a sentença quando justo e dar a ela a devida *execução*” (LOCKE, 2005, p. 497). Esses fatores, segundo o autor, compactuam para a criação de um governo, a fim de conservar a propriedade, mais especificamente:

É isso que leva cada qual a renunciar a seu poder individual de castigar para que este passe a ser exercido por um único indivíduo, designado para tal fim entre eles – e segundo regras que a comunidade, ou aqueles por ela autorizados para tal fim, concordem devam vigorar. E aí encontramos o direito original e a origem dos poderes legislativo e executivo, bem como dos governos e das sociedades mesmos (LOCKE, 2005, p. 497).

Assim, podemos apontar que, a partir desse entendimento, reside no consentimento a fonte legítima de todo poder político, ao compreender o papel da maioria, como segue:

Quando um número qualquer de homens formou, pelo consentimento de cada indivíduo, uma comunidade, fizeram eles de tal comunidade, dessa forma um corpo único, o que se dá apenas pela vontade e determinação da *maioria* (LOCKE, 2005, p. 469).

O autor compreende que somente a maioria tem o direito de deliberar e agir pela totalidade de determinada sociedade, na qualidade de *um único corpo político* que, transportado para o sistema da representatividade, formula o que passará a ser chamado, no contrato social, de Poder Legislativo.

A discussão filosófica acima importa dentro do contexto da teoria contratualista para levantar os conceitos dos modernos governos civis e, assim, abolir o absolutismo monárquico, contrapondo os conceitos do Leviatã, de Hobbes<sup>26</sup>. Ou seja, intenciona-se descaracterizar a vontade individual do soberano como lei e, conseqüentemente, despersonalizar o poder, passando a compreendê-lo como as constituições modernas fazem-no, isto é, o poder emana do povo.

Dessa forma, o governo teria como finalidade o benefício à sociedade. No caso concreto, a discussão teórica tem a intenção de apresentar a teoria e criar um ponto de partida para questionar o efetivo papel do Estado. No caso do Rio de Janeiro, devemos debater e analisar se é de interesse da sociedade, da esfera pública, o fortalecimento das instituições de Estado, na forma de ser dominada pela esfera política e seus interesses, fortalecendo essa ilegítima forma de poder que age na redução dos já escassos Direitos Sociais, conforme exposto no capítulo anterior, com dados oficiais do governo do estado do RJ.

---

<sup>26</sup> HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2002.

A partir da análise do capítulo primeiro, vemos a personalização do poder na figura das instituições de Estado agindo na promoção dos interesses daqueles que o dirigem, rejeitando o interesse público e o poder absoluto da lei. Isso ilustra, como no Leviatã de Hobbes (2002), a designação do poder soberano do Estado, que preconiza a concepção unitária e absoluta da soberania, onde localiza-se a conservação da ordem. Assim, o conceito de Leviatã estaria na unidade, dependendo da transferência do poder dos indivíduos ao corpo representativo, fundamentada através da afirmação do autor:

Todos devem submeter suas vontades à vontade do representante e suas decisões à sua decisão. Isso é mais do que consentimento ou concórdia, pois resume-se numa verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: “Cedo e transfiro meu direito de governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de que transfiras a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”. Feito isso, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas* (HOBBS, 2002, p. 131).

Assim, o conceito de Leviatã tem sua discordância pela ideia de governo misto, na figura do Beemote<sup>27</sup>, onde se situa a fragmentação do poder, a qual, de acordo com Hobbes (2002), levaria à guerra civil. Nesse sentido, no governo misto, residiria o que chamamos de democracia. Dessa forma, o autor compreende as divergências naturais de um sistema plural de forma negativa, apontando que uma multidão é incapaz de consentir-se. O poder uno e indivisível, mesmo da assembleia, vai de encontro ao que entendemos como legítimo no nosso sistema democrático, que regula e avaliza o governo.

Chegamos, então, a Montesquieu<sup>28</sup>. O filósofo francês dissemina o conhecimento acerca da natureza dos governos, para a qual damos especial atenção a seguinte colocação do autor:

Nos Estados despóticos, onde não há, em absoluto, leis fundamentais, não há tampouco repositório de leis, do que resulta nesses países a religião ter ordinariamente tanta força: é que ela forma uma espécie de repositório e de permanência; e se não é a religião, *são os costumes que são aí venerados, em lugar das leis* (MONTESQUIEU, 2004, p. 60, grifo nosso).

Essa colocação surge para identificar uma prática muito brasileira: os costumes vindos de uma classe política despótica, que governa de acordo com interesses coletivos

---

<sup>27</sup> Hobbes resgatou o monstro, terreno, Beemote da mitologia judaica, que teria a missão sagrada de eliminar seu opositor, o monstro aquático, Leviatã.

<sup>28</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Bauru: EDIPRO, 2004.

próprios dela, transgredindo, quando não criando, leis e que age de forma a fabricar privilégios de acordo com as suas necessidades, ou as do mercado. No caso específico dos incentivos fiscais, estes são criados através de leis e decretos.

Nesse sentido, os benefícios fiscais e outras decisões que beneficiam o mercado vêm sempre acompanhado dos benefícios financeiros à classe política, os quais acompanham as decisões favoráveis a esta além dos privilégios dos cargos, bem como definir seu próprio salário. Criam para si o próprio auxílio-moradia, carro oficial e cota de combustíveis, que geram custos de 30 milhões por ano, de acordo com a ALERJ<sup>29</sup>.

Retornando ao entendimento teórico de Montesquieu (2004), o autor, ainda, discorre sobre a natureza dos governos, a qual expõe o poder soberano estar reservado, nas repúblicas, ao povo, como princípio característico do governo republicano e democrático, caso aplicado à nossa Constituição, que compreende ser o povo a fonte legítima do poder. Verificamos, ademais, dentro do entendimento do autor, que o príncipe, nos governos monárquicos, é o detentor do poder soberano, que o exerce de acordo com leis estabelecidas. Por fim, o governo despótico é compreendido quando o poder soberano emana de um só indivíduo, competindo a ele o poder de governar de acordo com seu arbítrio, ou seja, sem leis estabelecidas.

Esse entendimento é inferido a partir da seguinte colocação de Montesquieu:

Afirmo que é característico da natureza do governo republicano o conjunto do povo, ou certas famílias, serem nele o detentor, ou as detentoras, do poder soberano; que de acordo como a natureza da monarquia, o príncipe detém nela o poder soberano, mas o exercendo em conformidade a leis estabelecidas; que, de acordo com a natureza do governo despótico, um só indivíduo exerce o governo segundo suas vontades e seus caprichos (MONTESQUIEU, 2004, pp. 61-62).

Especificamente sobre a democracia, Montesquieu (2004) afirma que a *virtude* é muito relevante, *no sentido de manter a proibição*, porque, de acordo com a natureza das coisas, aquele que tem por função executar a lei deve ser submetido à lei, *não se julgando acima dela*, como ocorre nos governos monárquico e despótico. Ou seja, no sistema democrático, onde o poder emana do povo, o peso da lei deve ser imposto a todos, não havendo exceção. Ainda sobre a democracia, o autor faz uma comparação a respeito do poder decisório da seguinte forma:

---

<sup>29</sup> Disponível em: <http://transparencia.alerj.rj.gov.br/section/report/63>. Acesso em fevereiro de 2018.

Também está claro que o monarca que, em virtude de mau aconselhamento ou negligência, deixa de executar as leis, pode reparar o mal com facilidade: basta-lhe trocar o Conselho, ou corrigir-se quanto à própria negligência. Mas quando, num governo popular, as leis não são mais executadas, como isto só pode se originar da corrupção da república, o Estado já estará perdido (MONTESQUIEU, 2004, p. 62).

O Estado, como compreendemos no caso estudado, não assemelha a um governo despótico em razão de ser relacionado sempre à figura do príncipe, mas certas características apontadas por Montesquieu (2004), como princípios do governo, são impossíveis de afastar-se do caso concreto, consoante à importância do *temor*, assegurando que “nesse governo a virtude é absolutamente desnecessária e a honra seria perigosa” (MONTESQUIEU, 2004, p. 68). Esses princípios são traduzidos de acordo com o tipo de governo. Montesquieu chama-os de leis de educação:

Se o povo em geral possui um princípio, as partes que o compõem, ou seja, as famílias, também o terão. As leis da educação serão, portanto, diferentes em cada espécie de governo. Nas monarquias elas terão por objetivo a honra; nas repúblicas, a virtude; nos governos despóticos, o temor (MONTESQUIEU, 2004, p. 71).

Sobre o princípio mais importante da democracia - a virtude - Montesquieu afirma que no Estado político:

[A virtude] é uma coisa muito simples: é o amor à república; é um sentimento, e não uma série de conhecimentos. O último homem do Estado pode abrigar esse sentimento, tanto quando o primeiro. Uma vez dispondo de boas máximas, o povo a estas se prende por mais tempo do que aqueles a quem chamam de gente honesta. Raramente a corrupção começa pelo povo. Com frequência o povo extraiu da mediocridade de suas luzes um apego mais forte pelo que se acha estabelecido (MONTESQUIEU, 2004, pp. 83-84).

Assim, a figura do legislador assume papel principal, na conceituação de Montesquieu (2004), sobre leis promulgadas. Somente o legislador tem a intenção de criar leis no que diz respeito a *igualdade*, assim como a relevância do tema à democracia. A título de exemplo, vale citar o que fizeram alguns legisladores antigos, como Licurgo e Rômulo, que dividiram determinada terra igualmente, criando uma condição em que, de certa maneira, atingisse pobres e ricos. Nesse sentido, Montesquieu (2004) aponta a necessidade da normatização por leis que justifiquem tal medida, pois, do contrário, elas não prevalecerão, como não permanecerá também a igualdade. Assim, o autor assegura:

Se quando um legislador realiza semelhante divisão, não promulga leis para conservá-la, produz meramente uma constituição passageira; a desigualdade se infiltrará pelo flanco não defendido pela lei e a república estará perdida (MONTESQUIEU, 2004, p. 86).

Ainda sobre igualdade, nos termos de Montesquieu, vale ressaltar uma ideia incipiente e simplista da finalidade do Estado e dos Direitos Sociais, mas muito sensível à realidade fluminense e também mundial, que é a dificuldade de estabelecimento da igualdade, sobretudo quando, na prática, o efeito é o contrário do que aponta o autor. Assim, ele afirma:

Ainda que na democracia a igualdade real seja a alma do Estado, é tão difícil de ser estabelecida, que um rigor extremo a esse respeito nem sempre seria conveniente. Basta que se estabeleça um censo que reduza ou fixe as diferenças a um certo ponto, após o que caberia às leis particulares *igualar*, por assim dizer, as desigualdades, por meio de encargos impostos aos ricos e desencargos concedidos aos pobres (MONTESQUIEU, 2004, p. 87).

Assim, a discussão contratualista acerca do Estado, após a fundamentação de Montesquieu (2004), em que coloca a igualdade como finalidade da democracia, incentiva-nos a discutir o Estado a partir da visão de Marx<sup>30</sup>. Para o filósofo alemão, é com a superestrutura - estruturas jurídico-política e ideológica, utilizada pelas classes dominantes, a burguesia, para a dominação da classe trabalhadora - que o Estado age na manutenção dos interesses da classe dominante, através da ideologia ou da força.

Sobre a ideologia, Marx afirma o seguinte:

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe também dos meios de produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. As ideias dominantes nada mais são que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação (MARX, 1993, p.72).

Assim, a superestrutura seria responsável pela manutenção das relações sociais na infraestrutura, onde, de acordo com Marx, ocorre a relação de trabalho, a acumulação do capital, por meio da exploração da mão de obra da classe trabalhadora. Dessa forma, a superestrutura mantém o estado das coisas, onde os meios de produção são explorados pela classe dominante, por meio da violência e das ideias, evitando assim o cenário de luta de classes.

A fim de sintetizar todo o entendimento de Marx e, por consequência, de Engels, acerca do Estado, uma passagem é capaz de o fazer: “O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX e ENGELS,

---

<sup>30</sup> MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 9ª Ed, 1993.

2007, p. 42). Esta colocação, de acordo com os autores, sem momento temporal específico, aponta diferentes momentos históricos e sistemas políticos franceses, desde a sociedade feudal até o Estado representativo.

Passamos, assim, a abordar Weber<sup>31</sup> e seus entendimentos sobre a sociologia da dominação, Estado, para, enfim, chegarmos ao papel da burocracia. Weber (2011) entende o Estado como uma relação de dominação do homem sobre outros homens, baseada no monopólio da violência legítima, ou seja, a autoridade é exercida legítima e exclusivamente pelo poder coercitivo do Estado.

A dominação, de acordo com Weber (2011), consubstancia-se de três formas: a dominação tradicional, que se dá através de hábitos e costumes, simbolizada na figura do senhor de terras; a dominação carismática, que se dá pela influência pessoal e popular, simbolizada pelo grande líder demagogo; e, por fim, a dominação legal, que se dá através do reconhecimento de obrigações normatizadas, obedecendo-as. Para o autor, a dominação é a base que legitima e possibilita o desenvolvimento do sistema burocrático, o qual administra e, conseqüentemente, domina o Estado.

Chegamos, assim, ao papel da burocracia que, dentro do entendimento de Weber (2016), consiste no domínio racional do Estado moderno, onde a autoridade burocrática é constituída por três elementos, a saber: reger as atividades para se obter determinado objetivo dentro dessa estrutura; autoridade executiva para se manter a ordem, de acordo com as leis estabelecidas; e tomar medidas para manter o regular cumprimento de direitos e deveres. Essa forma de administração burocrática, segundo o autor, permite uma aproximação do Estado moderno às instituições capitalistas, as empresas privadas, visto que Weber faz a seguinte afirmação:

É peculiar ao empresário moderno comportar-se como o *primeiro funcionário* de sua empresa, da mesma forma pela qual um governante de um Estado moderno, especificamente burocrático, considerar-se como o *primeiro servidor* do Estado (WEBER, 2016, p. 139).

Assim, criamos condições de diferenciar, nas democracias, o funcionalismo público efetivo, os de provimento estatutário, dos burocratas de primeira linha e a classe política de forma mais clara depois da afirmação do autor:

A “democracia” reage precisamente contra o inevitável caráter estamental da burocracia. A democracia procura substituir a nomeação de funcionários pela eleição para curtos mandatos; procura substituir um processo regulamentado de disciplina pela substituição de funcionários pela eleição. Assim, a democracia procura substituir a disposição arbitrária do “senhor” hierarquicamente superior pela

---

<sup>31</sup> WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 17ª Ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

autoridade, igualmente arbitrária, dos governados e dos chefes políticos que os dominam (WEBER, 2016, p. 169).

A democracia, ao menos no nosso caso, abrange eleições para o funcionalismo público, compreendidos na esfera política da administração pública direta - o poder executivo - a fim de satisfazer o sistema representativo, o poder legislativo. Ou seja, o povo determina, por meio de eleições diretas, o projeto de país que se pretende com as particularidades ideológicas, políticas e administrativa de cada partido e candidato, formando assim o corpo político do Estado, nas três camadas de governo, seja ele federal, estadual e municipal. Assim, surge a esfera política na figura do homem político, que tem, em Weber, a seguinte definição:

O aparato burocrático estatal, e o *homo politicus* racional integrado no Estado, administram as questões, inclusive a punição do mal, quando realizam transações no sentido mais ideal, segundo as regras racionais da ordem estatal. Nisso, o homem político age exatamente como o homem econômico, de uma forma objetiva, “sem preocupação da pessoa”, *sino ira et studio*, sem ódio e, portanto, sem amor. Em virtude de sua despersonalização, o Estado burocrático, sob aspectos importantes, é menos acessível à moralização substantiva do que as ordens patriarcais do passado, por mais que as aparências possam indicar o contrário (WEBER, 2016, p. 233).

Afinal, a autoridade superior vem, verticalmente, desde o chefe do poder ou instituição até encontrar o assentimento das posições inferiores, indicando uma forma centralizada de poder que sempre se resume em uma monocracia. Isso ocorre em razão de, na prática, haver grande ingerência política na administração, dois ou três escalões formados majoritariamente por políticos. Essa realidade vai de encontro ao tipo-puro, descrito por Weber (2015), em que na burocracia pública há uma separação entre os bens e as atividades burocráticas e pessoais, assim como a estrutura é bem definida e hierarquicamente organizada, tal qual na burocracia privada.

Sobre isso, Maliska (2006) tem um ponto de vista realista que contrapõe o tipo-puro de Weber (2015), ao afirmar:

As burocracias reais divergem consideravelmente do tipo-puro descrito por Weber, sendo as organizações administrativas estatais as que possuem maior grau de relação ao modelo abstrato definido. Dentre as causas para tal desvio, observa Milton Bins, que existe o mito de que a administração (pública) pode ser separada da política. Os partidos políticos e outros grupos de interesse disputam avidamente os cargos públicos em razão dos vastos recursos de poder que os mesmos propiciam. Os costumes tradicionais – o paternalismo, o nepotismo, o clientelismo, etc., costumam adentrar às organizações. Não há distinção nítida entre os bens públicos e os bens privados, tornando-se, o cargo – de alto a baixo na hierarquia – fonte de lucro pessoal e de toda sorte de outras corrupções. Por fim, existe a incompetência pura e simples e a acomodação (MALISKA, 2006, p. 26).

As colocações de todos os teóricos apontados neste título servem para criar condições de discutirmos o desenho do Estado e, a partir do tipo-puro como coloca Weber (2015), da Burocracia na figura do estado do Rio de Janeiro e seus dirigentes, nossos agentes políticos da burocracia pública- estes responsáveis por governar e legislar de acordo com os interesses dos cidadãos, promovendo a cidadania e a preservação aos direitos básicos do povo, entendendo-os como Propriedade e consagrados seja pela Constituição ou pelo *Welfare State*. Dessa forma, partimos de um tipo em que a esfera política- especialmente os representantes legislativos, aqueles que representam o povo dentro da casa legislativa- busca legitimar aí não só seus mandatos, mas todo o sistema representativo, democrático e republicano que faça prevalecer o bem-estar e atenção às aspirações da esfera pública, a sociedade.

A caracterização acima nos permitiria enxergar um desenho tanto do Estado quanto da Burocracia, em que se compreende um protagonismo da esfera pública, onde a probidade e a virtude permitiriam a valorização dos cidadãos. Também nos permitiria enxergar em que medida o Estado, no caso do Rio de Janeiro, exercitaria o monopólio, no seu papel de cobrador de impostos, permitindo que esses impostos retornassem para a população na forma de segurança, saúde e educação, o que acreditamos ser o interesse público maior. Assim, permitiria também estabelecer, de forma relevante, o que Habermas (2003) compreende sobre a possibilidade de cidadãos exercerem influência política na condição de vida da sociedade, através de pré-requisitos que deveriam ser preenchidos com a intenção de legitimar a representatividade, sendo eles:

- Tem que haver um aparelho político competente que auxilie na implementação de decisões obrigatórias que atingem a coletividade;
- o caráter auto referencial da autodeterminação e da auto-influência política do sujeito coletivo tem que ser claramente definido, a fim de ser possível atribuir-lhe decisões coletivas com teor obrigatório;
- tem que haver uma *coletividade de cidadãos, que possa ser mobilizada em favor da participação em processos de formação política da opinião e da vontade visando ao bem-estar comum*;
- tem que haver um contexto econômico e social no qual uma administração democraticamente programada possa produzir serviços de organização e de direcionamento legítimos (HABERMAS, 2003, p. 105, grifo nosso).

Destacamos o pré-requisito apontado pelo autor, para salientarmos a importância da educação, especialmente onde há democracia, não apenas como preparação para o mercado de trabalho, mas também como construção de um sujeito político, de forma a criar condições para uma coletividade qualificada e consciente de seu papel nas relações sociais, tanto internamente, na esfera pública, quanto nas relações com o Estado e a Burocracia.

Nesse sentido, uma política educacional fraca, incapaz de promover formas que permitam a emancipação intelectual e cultural, tem a intenção de manter o estado das coisas - nos termos propostos por Marx discutidos acima - e vai de encontro ao entendimento de Höfling (2001), que é bastante assertiva quando afirma que a educação é uma política pública de corte social, que cria condições para a manutenção das relações sociais, como melhor interesse ao Estado, seja no sentido capitalista, de acordo como o entendimento de Marx, ou político, quando as instituições estatais agem de forma a manter uma relação de dominação sobre a sociedade.

Após esse importante e essencial aparte sobre a educação, podemos retornar ao entendimento de Habermas (2003) e os pré-requisitos apontados anteriormente, mesmo trabalhando o contexto supranacional europeu para expor o que compreende das democracias modernas, o que torna comum ao nosso caso estudado. Para o autor, a não ocorrência dos itens apontados como essenciais para a legitimação democrática levou a chamar a atenção para “[...]o crescente déficit de legitimação nos processos decisórios” (HABERMAS, 2003, p. 107).

Verificamos, ao longo do primeiro capítulo dessa pesquisa, atos do governo do estado do Rio de Janeiro, através dos processos de decisão que teriam como finalidade o reequilíbrio fiscal das contas estaduais, e questionamos sua legitimidade, que, a cercados de legalidade, cumpriram os trâmites legislativos e foram sancionados pelo governador. Nesse sentido, o questionamento acerca da legitimidade se dá em razão dos representantes que fazem do processo decisório a não submissão às suas próprias decisões. Somente os representados são submetidos ao decidido, especialmente quando há prejuízos a direitos sociais e serviços públicos.

Assim, confirma-se o que Habermas (2003) chama de não correspondência dos círculos, ao afirmar:

[...] à luz da legitimação democrática, podemos dizer que existe um déficit de legitimação, quando o círculo dos que participam de decisões democráticas não coincide exatamente com o círculo dos atingidos por aquelas decisões (HABERMAS, 2003, p. 107).

Embora esse entendimento nos satisfaça do ponto de vista do papel da ação política do Estado, a pesquisa tem a intenção de fazer algumas confirmações e levantar algumas contradições, de acordo com o entendimento dos teóricos, acerca da relação social entre as esferas pública e política.

Retornemos, assim, a Rousseau (2011). O autor entende ser a vontade geral a fonte do

poder político, que emana da maioria do povo. Logo, os interesses dessa maioria devem ser buscados, mesmo em assembleia, através de leis, de forma a garantir o bem da sociedade. Contudo, vemos a assembleia contradizendo essa tradição, ao legislar de acordo com a vontade da esfera política, confirmada por atitudes como o aumento da contribuição dos servidores públicos e a manutenção da estratégia de isenções fiscais.

No que tange a Locke (2005), vemos atitudes que vão de encontro ao seu propósito de manutenção da propriedade, na qualidade de Direitos Sociais positivados, que são retirados, mitigados ou abandonados, não de acordo com o consentimento da maioria, mas de forma a atender, exclusivamente, ao poder executivo, que, por sua vez, alega não ter condições de manter determinados serviços e benefícios, em razão de irresponsabilidades não manifestadas no trato da coisa pública - o que deveria estar ali justamente para atender aos cidadãos. Cabe ressaltar que o mesmo poder executivo que ignora Direitos Sociais da população realiza licitação com a intenção de alugar um jato particular para seu chefe, o governador.

Passando, assim, para Hobbes (2002), identificamos a proximidade da realidade a uma forma de Leviatã. Um Estado hobbesiano, onde o poder soberano de decisão reside nos representantes, em que a sua vontade é a vontade de todos, criando uma espécie de absolutismo democrático, visto que o autor vê a força estatal no poder unitário, onde a vontade popular é determinada pela esfera política. Hobbes (2002) entende, ainda, que a discordância democrática, o governo misto, também chamado de Beemote, causa a fragmentação, resultando no enfraquecimento do Estado. Dessa forma há, nesse entendimento, a legitimação da centralização do poder decisório, o que nos remete à abordagem *top-down*, anteriormente discutido.

Sobre os entendimentos advindos da teoria de Montesquieu (2004), chamam-nos a atenção alguns pontos. Embora nosso sistema político republicano- garantido através de leis estabelecidas pela a Constituição - há uma perigosa proximidade ao que o autor caracteriza de governo despótico. Já chamamos a atenção anteriormente sobre costumes da esfera política, que, ocasionalmente, sobrepõem-se ao sistema legal, desvirtuando as relações republicanas, que conferem um trato nem sempre virtuoso, no que diz respeito às coisas públicas.

Passemos, assim, ao princípio da *virtude*. Na teoria de Montesquieu (2004), esse princípio assume relevância extrema dentro da democracia, em razão de não ser condizente à ideia de *dois pesos e duas medidas*, que ocorre quando as leis deixam de ser executadas sobre todos, havendo privilégios e corrupção. Dessa forma, sem aplicabilidade do princípio da

virtude, o Estado estará perdido, quando não restando o *temor* como princípio de governo.

Esses princípios são disseminados culturalmente, na sociedade, criando-se ou um círculo virtuoso, com o intuito de melhorar a sociedade, ou um círculo vicioso, disseminando-se o temor ao prevalecer a ideia de dominação de uns sobre outros. Nesse sentido, Montesquieu (2004) aborda ainda a questão da igualdade, com a qual o Estado deveria, na tentativa de acabar com as desigualdades, tornar a sociedade mais igualitária a partir da carga tributária, onerando os ricos e desonerando os pobres.

Contudo, quanto aos esforços tributários no Brasil, a desoneração é exclusividade dos ricos, sob o pretexto de desenvolver a atividade econômica, amplamente defendida pelo Estado e pelo mercado; aos mais pobres, cabe a maior oneração, proporcional, tornando-os prejudicados pelo processo inflacionário.

Aqui, vale a pena recordar Weber (2011), quando o autor aponta, por sua vez, que o papel do Estado é estabelecer uma relação de dominação por meio do monopólio da violência legítima dos homens sobre os outros, cuja forma não se cabe especificar, posto que, no caso aqui analisado- o Rio de Janeiro- já vimos líderes demagogos, tradicionalistas e legalistas, quando não todos juntos, na figura de Sérgio Cabral.

Weber (2012) ainda aponta que o Estado é dominado pelo sistema burocrático, e não pelo tipo-puro. Em diálogo com o autor, a Burocracia, na realidade do RJ, é envolta pelo que tem de pior na sociedade, onde corruptos, ignorantes, incompetentes assumem os poderes executivo e legislativo e desvirtuam todas as práticas estatais.

Por fim, Marx (1993), com seu entendimento acerca do Estado, compreende que este age pela manutenção dos interesses da classe dominante e, por consequência, a preservação de um cenário de dominação de classes, através da ideologia ou da força, a fim de manter a relação existente de exploração da classe trabalhadora pelo capital. Nesse sentido, como apontamos e evidenciamos, por meio de dados oficiais, os vários bilhões de Reais que deixaram de entrar nos cofres públicos confirmam o que Marx e Engels (2007) afirmaram sobre o sentido do Estado priorizar os interesses das empresas, como ocorre também no Rio de Janeiro.

Contudo, destacamos a peculiaridade, evidenciada por Maliska (2006), acerca das características da burocracia, confirmada por fatos escancarados pelas investigações policiais, da dominação do fisiologismo e das relações espúrias, nada republicanas, entre a esfera política, o mercado e as empresas. Nesse sentido, somos apresentados a uma realidade em que a concessão de benefícios fiscais tornou-se o resultado de vantagens econômicas indevidas, do

empresariado aos políticos.

Dessa forma, evidenciamos atitudes do histórico patrimonialista brasileiro, criando um novo conceito de dominação de classes, onde a esfera política é a nova classe dominante que usa de seus poderes para dominar a classe oposta, *a sociedade*. Assim, seus princípios e suas políticas públicas são elaboradas com a intenção de manter essa relação de dominação, com destaque ao sistema educacional, que forma cidadãos acríticos afastados de seu protagonismo, com o qual não se compreendem como fonte do poder soberano.

### **3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E WELFARE STATE**

A partir dessa análise do papel do Estado, levantamos a questão dos Direitos Sociais e a função sociológica do Estado o qual, no atual contexto histórico, abandona a ideia de ente que garante direitos sociais, que contemplam, na proporção da necessidade de cada classe e indivíduos, o atendimento às suas vontades. Em razão disso, passamos a uma discussão sobre os Direitos Sociais através do entendimento das iniciativas de políticas públicas implantadas, a fim de atender demandas populares e não interesses específicos da burocracia pública, partindo do entendimento de Höfling:

Políticas públicas são aqui entendidas como o Estado em ação (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001, p. 31).

O histórico de redução nos investimentos - conforme apontamentos contidos no capítulo 1- por parte do estado do Rio de Janeiro indica um desvirtuamento da compreensão do papel do Estado na função da administração pública, visto que o mesmo tem responsabilidades e obrigações com atenção à sociedade. Essas responsabilidades e obrigações são atendidas pelo Estado por meio de políticas públicas. Dessa forma, de acordo Höfling, o papel do Estado:

não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Nesse sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001, p. 31).

A autora prossegue o raciocínio ao expor seu entendimento sobre políticas sociais, as quais devem ser consideradas não só políticas de primeira ordem, mas também de proteção social, conforme o exposto:

Políticas Sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p. 31).

Dentre as Políticas Sociais, começaremos pela educação. No Brasil, dado seu texto constitucional, a educação<sup>32</sup> é um dever e obrigação do Estado. Assim, o Estado é a figura central no sistema educacional. Mais ainda, a ele compete a educação pública e de qualidade como regra. A importância da educação como política pública é bastante clara. A partir do entendimento de Höfling, compreende-se que:

Nestes termos, entendo a educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p. 31-32).

A razão de darmos um destaque à educação reside no fato de a compreendermos como a maior das Políticas Sociais, dada seu papel no “preparo para o exercício da cidadania”, conforme a Constituição se torna um importante padrão de proteção social, que pode, e deveria assumir certo protagonismo, resultando, assim, a partir do monopólio da virtude, na emancipação do cidadão em relação, especificamente, à esfera política que oprime politicamente a sociedade.

Do contrário, o Estado passa a se colocar como portador da vontade, uma forma abusiva de cidadania dentro do sentido do Leviatã hobbesiano. Esse modelo de Estado deslegitima os princípios democráticos onde o conceito de um corpo político reunido teria o poder soberano de decisão, com os representantes cumprindo um papel de meio e não de finalidade.

Assim, esse primeiro Direito Social e a Cidadania são intrínsecos dos quais surge,

---

<sup>32</sup> CF, art. 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

partindo do entendimento de Rodrigues (2001), a ideia de ser a preparação dos indivíduos *para o exercício da cidadania* o fim supremo da Educação na modernidade, conforme retirada do Relatório Condorcet, promulgado pela Assembleia Francesa em 1792, e resguardado como princípio constitucional, constante no art. 205 da Constituição. Em razão disso, o autor afirma: “O texto constitucional sugere que o conceito de cidadania resulta de uma função social” (Rodrigues, 2001, p. 236).

Ainda em relação à educação, retiramos do entendimento de Rodrigues que:

A educação cumpre esse papel ao dotar os educandos dos instrumentos que lhes são necessários e pertinentes. Esses instrumentos são colocados em evidência ao serem descritos os meios educacionais que possibilitarão que todos os indivíduos cidadãos deles se apossessem: organização e distribuição de conhecimentos e habilidades disponíveis num certo momento histórico, preparação para o trabalho, acesso ao desenvolvimento tecnológico, participação crítica na vida política (RODRIGUES, 2001, p. 236).

Assim, é indicado que a educação possa atender, especificamente, a participação crítica daqueles que formam a esfera pública, os indivíduos, o que entendemos como um dos importantes pré-requisitos relacionados por Habermas (2003). Nesse sentido, se faz necessário o desenvolvimento crítico do maior número de indivíduos, porque assim estabelecerá o sentido da cultura de opinião crítica e da participação cidadã na vida política, de forma efetiva e como regra.

Do contrário, o afastamento dessa cultura coletiva permanecerá *a política como ela é*, onde a esfera política se sobrepõe ao sistema representativo e trabalhará para a manutenção do círculo vicioso, em sentido hobbesiano, no qual não há vontade popular que não seja a vontade da classe política.

Assim, após analisarmos exclusivamente a questão da educação, que, no nosso entendimento, é primordial para o melhoramento da sociedade, passaremos para um espectro mais amplo das políticas públicas no enquadramento dos Direitos Sociais, ressaltando a discussão acerca do *Welfare State*, seus objetivos e resultados. Partimos da análise dos dados emitidos pelo estado do Rio de Janeiro, onde é apontado uma queda nos investimentos nas áreas relativas à questão social - como segurança, saúde e educação - e também em relação a alguns programas de cunho distributivo, como o Bilhete Único, Aluguel Social e Renda Melhor.

Contudo, vale ressaltar que, mesmo argumentando a crise econômica fluminense como razão para a queda nos investimentos, é comprovado um aumento nos custos das instituições. A título de exemplo, vale citar a ALERJ e o MPRJ, as quais têm falhado em suas

atribuições enquanto controladores dos atos administrativos. Ou seja, órgãos que deveriam garantir a fiscalização dos atos da administração pública, de forma a garantir a probidade e a legalidade dos mesmos. Isto posto, compreendemos que os Direitos Sociais, além de elencados no art. 6º da Constituição Federal, assumem uma figura central nas relações sociais em nosso país. Assim, vale lembrar que a *sedução política*, dentro do processo eleitoral, ocorre de forma a levantar exatamente essas questões, com promessas que vão de encontro às aspirações coletivas, principalmente através de políticas do *Welfare State*, ao fortalecer os Direitos Sociais e promover a intenção de realizar políticas que garantam maior qualidade de vida e um projeto de sociedade mais justo, com a garantia dos tipos mínimos. Embora já tenhamos apontado um conceito acerca do Estado de bem-estar, baseado em Wilesky (1975), em que o Estado deve garantir aos cidadãos um padrão mínimo de direitos sociais -entre eles, conforme assinalado, saúde, educação, renda e segurança- não como caridade, mas como direito político.

Sobre essa difícil e essencial conceituação, temos, em Esping-Andersen (1991), o entendimento de que o *Welfare State* é mais do que direitos e garantias, visto que devemos considerar as formas de produção de bem-estar partindo do entrelaçamento das atividades do Estado, ao papel do mercado e das famílias, como meios de provisão social. Porém, essa ideia do autor é recente, ainda mais se levantarmos o momento histórico que levou à necessidade da proteção social e de programas de garantias de direitos básicos. Em muito esse entendimento evoluiu nas etapas que seguiram o bem-estar como instituto de defesa da esfera pública.

Assim, a necessidade de políticas do *Welfare State* surgiu do processo de industrialização na Europa, como afirma Arretche: “O surgimento de programas sociais é um desdobramento necessário de tendências mais gerais postas em marcha pela industrialização” (ARRETCHE, 1995, p. 7). Essa nova realidade - de mudanças sociais provocadas pelo desenvolvimento e emergência de novas classes com disparidades sociais, bem-estar ao empregador e precariedade para o trabalhador, também pelo novo desenho social acarretado pelo crescimento urbano, onde as cidades passaram a crescer em torno das fábricas- ou seja, essa nova realidade demanda a emergência de novos problemas sociais à ação do Estado, assim como prega a autora:

Os problemas sociais com os quais os serviços sociais têm de lidar são resultado das mudanças sociais (sobretudo, demográficas) desencadeadas pela industrialização. A consolidação da fábrica como núcleo central da atividade produtiva implica uma transformação radical das sociedades, transformação esta que determina o surgimento de novos mecanismos de garantia de coesão e integração sociais (ARRETCHE, 1995, p. 8).

Mais à frente, Arretche é ainda mais clara ao abordar os impactos da industrialização, ao afirmar o seguinte:

A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiriam novas formas de integração social (ARRETCHÉ, 1995, p. 8).

Com essa colocação, chegamos a um ponto interessante do texto de Arretche (1995), entendendo que a sociedade está em constante mudança. Assim, o papel de garantir e assegurar relações sociais justas é obrigação do Estado, que deve acompanhar essa evolução através da promoção de políticas públicas de avanço na proteção social. De forma a evidenciar a evolução dos direitos sociais como um todo, partimos de uma análise histórica, apontando as mudanças que ocorreram na compreensão dos Estados acerca do tema, a começar pelo combate à pobreza para a promoção universalista desses direitos como garantia efetiva da cidadania, diante do novo cenário que se apresentava com o crescimento demográfico das cidades e com a dependência dos empregos nas fábricas nos recém constituídos grandes centros.

Assim, partindo da compreensão da evolução do *Welfare State* ao longo do tempo, causada por mudanças sociais profundas no relacionamento entre indivíduos e o mercado, bem como o Estado e a família, surgidas no século XXVII, e aprofundada pela revolução industrial.

Nesse sentido, os problemas sociais introduzidos pela industrialização tornavam necessário novas abordagens de promoção de segurança social àqueles incapazes de prover sua renda e de seus familiares, através do trabalho, seja pela idade avançada ou incapacidade física.

Contudo, ao analisarmos a origem histórica do *Welfare State*, há a constatação de que seu surgimento é anterior à revolução industrial. Ele remonta aos primeiros indícios da industrialização, passando diretamente pela introdução de uma lei dos pobres na Inglaterra, em 1601, como *política de combate à pobreza*. Essas políticas eram descentralizadas e administradas pelas paróquias, altamente discriminatórias e estigmatizantes, em razão da existência de habitações específicas para os pobres. Além disso, essas políticas os diferenciavam entre incapacitados, nas *poorhouses*, e desempregados, *workhouses*, conforme

explicita Benevides (2011)<sup>33</sup>.

A dicotomia, como mencionada, somente é superada por Beveridge na Inglaterra dos anos 1940, que passa a compreender as políticas sociais como mecanismos preventivo e inclusivo, beneficiando assim o conceito universalista dos serviços sociais. Surgiu, assim, o Plano Beveridge consagrado pela Lei do Serviço de Saúde Nacional, de 1946, apoiada em três pilares, a saber: subsídios às famílias, cuidados de saúde abrangentes e política de pleno emprego.

Dessa forma, o Plano Beveridge repensa o *Welfare State* e passa a compreender todos os cidadãos, não só como forma de proteção social, mas como fonte e destinatários de direitos sociais, garantindo-lhes, desse modo, cidadania, como prevê nossa Constituição Federal e vai de encontro ao entendimento de Gosta Esping-Andersen (1991).

No caso específico brasileiro, a recepção dos direitos sociais, como expostos no art. 6º da Constituição, assegura a garantia dos mesmos como política de Estado, não mais como políticas de governo. Nesse sentido, as políticas públicas não serão praticadas de acordo com a visão de mundo ou a vontade política, através dos programas temporais do partido político que detém o mandato. Agora, passam a ser absorvidas pelas instituições estatais. Logo, deverão ser praticadas intemporalmente e sem discricionariedade, de acordo com o entendimento de Höfling (2001).

A garantia constitucional é uma evolução social histórica de grande importância, ainda mais se evidenciarmos que a Constituição assegura, onde cabe a cada Direito Social, a qualidade do serviço público, de forma a dar a esses direitos maior relevância do que os tipos mínimos, ou o reconhecimento de práticas do *Welfare State* quando houver a aplicação de um valor mínimo sobre o Produto Interno Bruto (PIB). É uma clara evolução, especialmente, por abranger, como garantia constitucional, questões tais quais seguridade e previdência social, mais completas até que as práticas históricas do Estado de Bem-estar, de abrangência universalista, de forma a garantir tais direitos a todos os cidadãos.

Assim, para entendermos e aprofundarmos o debate acerca das políticas sociais, recorreremos à referência clássica acerca do tema, Gosta Esping-Andersen (1991), que parte da abordagem comparativa acerca de modelos específicos, liberal conservador e social democrata. Porém, a maior contribuição do autor é, segundo Kerstenetzky (2010), no sentido de fazer uma conceituação mais completa do *Welfare State*, permitindo compreendê-lo a partir de uma visão em que o Estado age de forma a contribuir para a desmercantilização do

---

<sup>33</sup> Dissertação de mestrado intitulada *Um Estado de Bem-estar no Brasil?*

bem-estar, à estratificação e na divisão de responsabilidades na provisão de bem-estar.

Essa visão de Estado, explicada por Esping-Andersen (1991), sobre a desmercantilização ou desmercadorização do bem-estar é caracterizada pelo afastamento do mercado para a obtenção de serviços compreendidos pelos direitos sociais, meios privados de atenção a direitos básicos, colocados pelo autor da seguinte forma:

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

Ainda de acordo com Esping-Andersen (1991), todos os modelos resultam em um nível de estratificação social por ser comum às relações sociais, a partir da seguinte afirmação: “O *Welfare State* não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; é em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 104). Já sobre a divisão de responsabilidades na provisão de bem-estar, o autor parte da compreensão de que haveria um *mix*, como chama Kerstenetzky (2010), de provisão de bem-estar entre Estado, família e mercado e que o mesmo varia de acordo com o regime adotado pelo país, seja liberal, conservador ou social democrata, o que influenciaria no grau de desmercantilização e, portanto, resultaria em níveis de estratificação social.

A análise das características do *Welfare State* liberal de acordo com Esping-Andersen (1991), comprova que, nele, há assistência, quase exclusiva, aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social, num modelo em que o progresso social foi restrito pelas normas, tradicionais e liberais, da ética do trabalho. Nesse sentido, ainda de acordo com o autor, há uma predisposição pelos benefícios sociais frente ao trabalho e às regras estritas para a habilitação desses benefícios, comumente associados ao estigma, além de tipicamente modestos, explicados em razão do Estado encorajar o mercado de duas formas: passivamente, ao garantir o mínimo, e ativamente, ao subsidiar a previdência privada.

Em razão desse cenário, explica-se o alto grau de participação do mercado na provisão de bem-estar, tornando os efeitos de desmercantilização mínimos, também em razão do Estado se concentrar na proteção aos, comprovadamente, necessitados. De acordo com o

autor, conseqüentemente:

esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

A estratificação dentro do regime liberal é explicada por Kerstenetzky (2010), compreendendo a dualidade social entre os pobres receptores do *Welfare* e a maioria capaz de adquirir o bem-estar diferenciado no mercado, cenário que, de acordo com a autora, reforça também um dualismo político de classe entre esses dois grupos. Dessa forma, entendemos que o bem-estar, nesse regime, é disponível apenas àqueles que podem buscá-lo no mercado, restando apenas o mínimo de proteção social àqueles de que mais precisam, com a ênfase assistencialista, criando condições para uma forma de dependência dessas camadas mais pobres da assistência social do Estado.

Passamos, assim, ao segundo regime, o *Welfare State* conservador ou de corporativismo estatal. Como entende Esping-Andersen (1991), esse regime tem ênfase na manutenção das diferenças de *status*, logo está intrinsecamente ligado à ideia de classes, em que o Estado, oportunamente, substitui o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, dando um papel secundário à previdência privada, a mesma que, em razão da relevância da igreja na provisão social, exclui as donas de casa ao encorajar a preservação da família tradicional, além de estimular a maternidade, destinando benefícios à família.

Nesse regime, os serviços prestados à família são pouco desenvolvidos, nos quais o princípio de subsidiariedade enfatiza que só existe interferência estatal quando há a extenuação da capacidade da família servir seus integrantes. Ainda de acordo com o autor, não há muita contestação ao regime, razão pela qual afirma: “a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

O terceiro regime, o social democrata, como afirma o autor, é aquele que teve os sociais democratas como força dominante da implementação da reforma social, em “nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

A esse regime de *Welfare State*, são compreendidos com altos níveis de desmercadorização e universalistas, regulando as expectativas diferenciadas de cada classe

social, de onde as posições mais baixas da cadeia produtiva, que o autor intitula de trabalhadores braçais, aos mais elevados níveis sociais, os trabalhadores assalariados *white-collar* - com destaque do autor aos funcionários públicos, com a incorporação universal ao sistema de seguros - graduam-se de acordo com os proventos.

Sobre esse regime, o autor faz duas colocações muito importantes. A primeira explica muito a questão teórica dos direitos sociais no Brasil, visto que nossa Constituição prevê serviços públicos de qualidade, o que obrigaria o Estado a provê-los à sociedade, conforme a previsão constitucional. Partindo, assim, da colocação do autor:

Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscam um *Welfare State* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gosto refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

A segunda colocação é, por outro lado, no sentido de uma responsabilização solidária da sociedade, em que a coletividade é, ao mesmo tempo, dependente e responsável pelo financiamento desse sistema, afastando o mercado. Assim, assegura o autor: “Este modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *Welfare State*. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

Dessa forma, a universalidade não é apenas no sentido do Estado para a sociedade, mas no sentido inverso também, uma vez que a sociedade é quem financia não só os direitos sociais, mas também financia toda a estrutura estatal, geralmente utilizada em benefícios, quando não privilégios, de uns poucos. Nesse sentido, é pertinente o termo *white-collars* do autor aos funcionários públicos de alto escalão, que, revestidos de autoridades políticas, estão preocupados em discutir auxílio-moradia, transporte aéreo exclusivo e salários acima do teto em benefício próprio, enquanto há a permissão para a racionalização dos serviços públicos, os quais já não atingiam os tipos mínimos.

A social democracia, no entendimento de Esping-Andersen (1991), causa consequências sociais de emancipação, não só no sentido da desmercantilização, mas também no sentido familiar, socializando antecipadamente os custos da família com o ideal de capacitar a independência individual, numa forma de fusão entre liberalismo e socialismo, resultando num *Welfare State* que garante transferências aos filhos. Esse modelo estatal

assume responsabilidades ao zelar pelas crianças, idosos e desvalidos, mas também dá liberdade para mulheres optarem por trabalhos diversos ao doméstico.

Porém, ainda de acordo com o autor, as políticas dos social democratas fazem com que o Estado assuma uma pesada carga de serviços sociais e, conseqüentemente, financeiros, justamente por suas características de solidariedade, universalidade e desmercadorização, tornando essencial minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de obter esse cenário é incluir o maior número de pessoas ao trabalho e o mínimo vivendo de transferências sociais à ideia de pleno emprego.

Há ainda algumas considerações de Esping-Andersen (1991) importantes à pesquisa, no sentido em que autor aponta que, ao tempo de seu estudo, havia uma falta de pureza aos regimes, dentro das características apontadas para cada um deles, ou seja, há características de um regime dentro de outro e assim por diante. O autor explica essa afirmação da seguinte forma:

Apesar da falta de pureza, se nossos critérios essenciais para definir os *Welfare States* têm a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, mercado e família, então obviamente o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes. Comparar os *Welfare States* na base do mais ou menos ou, na verdade, de melhor ou pior, levará a resultados muito equivocados (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111).

Essa colocação do autor aponta também a uma conceituação do que é bom ou ruim, melhor ou pior, partindo de uma conceituação democrática, subjetiva, do tipo de sociedade em que o cidadão, enquanto membro de um corpo político, quer viver, o que torna muito importante, para os direitos sociais, a análise de Esping-Andersen (1991) sobre diferentes abordagens que influenciam diretamente a democracia e papel dos agentes políticos. Começando com a análise acerca da abordagem de sistemas/estruturalista, com destaque ao que o autor chama de novo estruturalismo marxista, ao afirmar:

Segundo esta tradição do marxismo, assim como a congênere “lógica do industrialismo”, os *Welfare States* praticamente não precisam ser promovidos por agentes políticos, sejam estes sindicatos, partidos socialistas, humanistas ou reformadores esclarecidos. O *x* da questão é que o Estado, enquanto tal, posiciona-se de maneira que as necessidades coletivas do capital sejam satisfeitas. A teoria parte, assim, de dois pressupostos cruciais: primeiro, que o poder é estrutural e segundo que o estado é “relativamente” autônomo das classes dirigentes (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91).

Já sobre a influência desses regimes na democracia, a análise do autor está presente anteriormente aos tipos de regime, onde ele salientou, a partir de uma abordagem institucional, especificamente, sobre o ideário liberal acerca dos direitos sociais, em que o

autor afirma:

Os economistas políticos clássicos deixaram claro porque as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do *Welfare State*. Os liberais temiam que a democracia plena comprometesse os mercados e instaurasse o socialismo. De acordo com sua visão, a liberdade precisava de uma defesa dos mercados contra a intrusão política. Na prática, era isso que o Estado do *laissez-faire* procurava realizar. Mas foi este divórcio entre política e economia que alimentou muitas análises institucionais (ESPING- ANDERSEN, 1991, p. 93).

Já em relação à economia política social democrata, Esping-Andersen (1991) indica a tese da mobilização de classe derivada desse regime, ao fazer a análise acerca da *classe social enquanto agente político*, em que enfatiza, justamente, as classes sociais como principais agentes de mudança, por afirmar que o equilíbrio de poder das classes determina a distribuição de renda sem, necessariamente, negar a importância do poder como estrutura, onde o autor faz essa afirmação, partindo do entendimento de Korpi (1983). Para Esping-Andersen, esse entendimento de legitimação democrática parte do seguinte:

Se afirma que os parlamentos são, em princípio, instituições efetivas para a tradução de poder mobilizado em reformas e políticas desejadas. De acordo com isso, a política parlamentar é capaz de sobrepor-se ao poder hegemônico e pode ser levada a servir interesses antagônicos aos do capital. Além disso, a teoria da mobilização de classe supõe que os *Welfare States* fazem mais do que simplesmente aliviar os males correntes do sistema: um *Welfare State* “social democrata” vai estabelecer por si mesmo as fontes de poder cruciais para os assalariados e assim fortalecer os movimentos de trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 95).

Dessa forma, a legitimação democrática será atingida quando a sociedade se compreender como fonte do poder nas democracias e a república trabalhar de forma a atender sua vontade. De todos os regimes, o que chega mais perto desse ideal é o *Welfare State* social democrata, em que o Estado passaria a compreender esse papel da sociedade, seja de cidadania, seja de bem-estar. A questão como prevê nossa Constituição, logo nosso sistema social democrata, é fundada em razão da sociedade, afastando, inicialmente a figura do mercado. Porém, a esfera política, em busca de vantagens individuais, permite a mercantilização e, assim, desequilibra teoricamente o que seria a abordagem mais justa de promoção de direitos e das relações sociais.

O autor, porém, reconhece dificuldades para aplicação dessa teoria, visto que os trabalhadores se encontram em um cenário de estratificação, em razão da competição e a insegurança, face à dependência a forças e decisões que fogem ao seu domínio, limitando a capacidade de mobilização e a solidariedade coletiva. Assim, segue o autor ao apontar a especificação de condições para a mobilização do poder, como um dos mais difíceis problemas dessa tese, face à dependência ao nível de organização e dos recursos, seja dos

partidos defensores, seja das forças conflitantes.

Esping-Andersen (1991) aprofunda as objeções à tese da mobilização de classes, ao apontar três, em particular, como fundamentais, da seguinte forma: “Uma é a de que o *locus* onde se situa o poder e onde se toma decisões pode mudar do parlamento para instituições neo-corporativistas de mediação dos interesses” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 90). Nesse sentido, o autor indica o que chamamos, anteriormente, de poder decisório não legítimo, ao nos remeter à abordagem de decisão *top-down*, que consiste numa abordagem de cima para baixo, em que a decisão é tomada de forma centralizada, mesmo que confirmada pelo parlamento, mas faz com que a decisão saia do local legítimo de representação, designado, primeiramente, pela teoria contratualista e garantido pelas constituições modernas.

A segunda objeção, por sua vez, reside na capacidade limitada dos partidos trabalhistas, ou de esquerda, influenciarem o desenvolvimento do *Welfare State*, enquanto nos partidos conservadores há um alto grau de unidade, não sendo páreo para o poder ativado da esquerda, ainda de acordo com Esping-Andersen (1991). Essa questão da unidade de esquerda é presente no atual cenário político fluminense, evidenciado, simbolicamente, por membros de partidos trabalhistas e, historicamente, de esquerda, votarem favoravelmente à lei<sup>34</sup>, que permite a alienação das ações da companhia de saneamento, mais conhecidas por ser a permissão de venda da CEDAE, caso dos deputados estaduais André Ceciliano (PT) e Jânio Mendes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Por fim, a terceira objeção, de acordo com Esping-Andersen (1991), a mais fundamental, é a visão linear no modelo social democrata, não traduzindo ganhos políticos – seja no aumento quantitativo de votos, maior sindicalização ou mais cadeiras parlamentares – em ampliação de direitos sociais ou no próprio *Welfare State*, e isso por duas razões. Para o autor, a primeira, é em razão de ser a barreira aos partidos socialistas intransponível, de forma a não conseguir obter a maioria do parlamento. Em segundo lugar, mesmo ele não compreendendo o motivo, os partidos socialistas representam os trabalhadores. Dessa forma, no sentido tradicional, é afirmando que jamais será implantado, democraticamente, um projeto socialista.

Assim, após essa análise, podemos concluir que o caminho, não tão simples, para se obter relações sociais mais justas e democráticas, no sentido de legitimar o papel da sociedade

---

<sup>34</sup>Disponível

em: [http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZXJqLm5zZi81ZDUwZDM5YmQNZYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMi82YzdjMzE5NmQ1OTg0ZDJhODMyNTgwY2QwMDRjMTYyMj9PcGVuRG9jdW1lbnQ=](http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZXJqLm5zZi81ZDUwZDM5YmQNZYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMi82YzdjMzE5NmQ1OTg0ZDJhODMyNTgwY2QwMDRjMTYyMj9PcGVuRG9jdW1lbnQ=). Acesso em fevereiro de 2018.

dentro do corpo político, reside, de forma mais adequada, no *Welfare State* social democrata. Em razão de ser a única teoria que compreende direitos sociais de qualidade, atingindo da mesma forma aqueles que financiam o Estado até aqueles burocratas, inserindo ambos os círculos, afetados e tomadores de decisão, sob a mesma concepção de sociedade.

Contudo, a figura da classe política, não só a fluminense, mas a brasileira como um todo, age de forma a colocar a figura do mercado, das empresas privadas, nessa relação, sempre com o objetivo de obter alguma vantagem ou benefício próprio.

Vale ressaltar que a sociedade paga salários aos burocratas, sejam eles representantes legislativos ou executores da administração pública. Embora os pague muito bem, a improbidade e as relações patrimonialistas históricas indicam que é mais vantajoso o relacionamento direto entre a esfera pública e a esfera econômica, pois, assim, excluem o intermediário, a sociedade. Nesse sentido, o Poder Judiciário, com a ação do MPF e da PF, por mais elitizados que sejam, escancaram improbidades, crimes que se mostram predominantes na ação política de nossa classe dirigente.

Assim, a esfera política prejudica a qualidade de vida e nos impede de buscarmos a prática da cidadania em nossa sociedade, pois seu desenvolvimento agirá diretamente contra esses políticos. Dessa forma, o dinheiro que deveria ser aplicado em direitos sociais, nas áreas de saúde e educação, são os mesmos destinados a enriquecer burocratas e partidos políticos, superfaturando obras de hospitais e escolas, superfaturando serviços sociais que deveriam ser revertidos à sociedade, mostrando a perversidade da burocracia.

### **3.3 PACTO FEDERATIVO E A POLÍTICA ESTADUAL**

A Constituição Federal de 1988, na formação política e institucional, prevê a Federação<sup>35</sup> ou sistema federal simples, como forma de Estado, tendo o Brasil<sup>36</sup> o seguinte desenho institucional: a União, na figura globalizante do governo central e seus entes subnacionais, as unidades federativas ou estados, além de municípios. Essa formação tem uma motivação, em muito, pela busca do distanciamento das formas centralizadoras do passado, o estado unitário dos tempos do Império e as pretensamente<sup>37</sup> federativas, pós proclamação da República, incluindo a Constituição de 1967, durante o regime ditatorial.

---

<sup>35</sup> Art. 1º, caput da CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e constitui-se em Estado Democrático.

<sup>36</sup> Art. 18, caput da CF: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição.

<sup>37</sup> Desde 1889, o Brasil teve, mesmo nos períodos autoritários, constituições que previam a representatividade, a república federativa e garantias e liberdades democráticas, todos de forma figurativa apenas.

Assim, o sistema federativo tem consequências sociopolíticas inerentes ao nosso objeto de pesquisa, como as questões de competência acerca da implementação e da promoção de direitos e políticas sociais. Isso recai também sobre a autonomia tributária dos entes federativos, visto que, como apresentado anteriormente, existem vinte e sete legislações diferentes sobre o ICMS. Dessa forma, o federalismo é significativo para compreendermos problemas do caso estudado, apontados pelo próprio governo do estado do Rio de Janeiro, a exemplo da guerra fiscal e da efetividade das políticas públicas no que cerca à decisão política destes, visto que há um agravamento, face à suscetibilidade da burocracia a atitudes desastrosas, resultando no cenário fluminense.

Mais importante, é analisar a consequência da descentralização como se mostra com a grande margem de manobra permitida aos governadores que têm a capacidade de deslegitimar o sistema democrático representativo, preservando a ideia elitista de representação política. Nesse sentido, o sistema federativo aponta para alguns vícios que serão apresentados neste item com ênfase na fundamentação legal que sustenta o Estado Democrático de Direito, mesmo se tratando de um trabalho sociológico, visto que a legislação garante a perpetuação dessa relação social deslegitimada.

Dessa forma, as tendências de descentralização política, administrativa e tributária garantidas pela constituição aos estados da federação têm a intenção de preservar as particularidades locais e garantir maior poder aos estados. Todavia, como Dallari (2007) aponta, a integração dos estados fortalece a União. Entretanto, o cenário das decisões políticas nos estados indica uma forte disposição centralizadora pela burocracia da administração estadual, evidenciada, em muito, pela falta de controle na concessão dos incentivos fiscais e pela efetividade dos Direitos sociais, fatos que confirmam o enfraquecimento do sistema representativo, quando não sua subjugação ao poder executivo.

Assim, antes de qualquer caracterização mais aprofundada, faz-se necessária uma análise sobre o Estado federal. Segundo Farias Neto (2011), este consiste na união indissolúvel de estados vinculados por uma Constituição, formando, assim, um Estado pelo pacto federativo entre um determinado número de estados, autônomos e não soberanos, com diferentes origens históricas, geográficas e políticas distintas e sem direitos a secessão. Com a intenção de elucidar o pacto federativo, que consiste no conjunto de regras sobre o papel e atribuição de cada ente federado dentro do Estado, traduzido pelo termo *quem faz o que* e a fonte de arrecadação para a realização de suas atribuições.

Nessas unidades federativas se tem o reconhecimento do poder de autodeterminação através da autonomia, podendo legislar apenas sobre matérias de sua competência, *tendo a garantia aos direitos básicos consagrados pela Constituição Federal, que podem ser ampliados, nunca restringidos* e sobre seus recursos. Cada ente da federação, União e estados *devem dispor de autossuficiência financeira compatível com suas atribuições e encargos*, garantindo uma autonomia real. Os estados-membros da federação são representados politicamente a partir da composição bicameral do nosso Poder Legislativo pelos Senadores, no Senado Federal, destacando, assim, como apontado anteriormente, que a proteção política aos direitos dos estados recai sobre os três Senadores de cada uma das vinte e sete unidades federativas.

Sobre a criação dos Estados Unidos do Brasil, primeira formação federal de nosso país, há uma característica que podemos, analogamente, indicar como muito próxima à abordagem *top-down*, caracterizada pela vontade do governo central sobre as províncias, que, a partir da Constituição republicana de 1891, viraram estados, dando a eles maior autonomia, ou seja, o Brasil surgiu de cima para baixo. Nesse sentido, a título de comparação, a formação dos Estados Unidos da América<sup>38</sup> deu-se de forma oposta, muito próxima a abordagem *bottom-up*: a união partiu das já constituídas treze colônias americanas, na intenção de unir forças pela independência do Império Britânico, assim, formando inicialmente uma Confederação, quase extinta após o reconhecimento da independência no ano de 1783, somente tornando-se Federação em 1789.

Dessa forma, reside como característica fundamental acerca da instituição da Federação nos EUA a ideia de fortalecer a União, em razão do motivo inicial da união dos estados americanos ter sido a luta pela independência e após isso não restaria outros motivos para a continuação dessa unidade, até então confederada. Essa análise acerca da formação dos EUA como Federação é importante para mostrarmos como se dá o desenho do Estado Federal norte-americano, mais especificamente sobre a questão da descentralização e da autonomia dos estados em relação ao Governo Federal, visto que Tocqueville<sup>39</sup>, em sua clássica obra sobre a América, quando recém-criada, afirma:

Já vimos que nos Estados Unidos, não existia absolutamente centralização administrativa. Achamos ali apenas os vestígios de uma hierarquia. A descentralização foi levada a um grau que nenhuma nação europeia jamais suportaria, creio eu, sem um profundo mal-estar, e que produz mesmo efeitos

---

<sup>38</sup> Estados Unidos da América é, antes de tudo, um nome literal, que veio da união das treze colônias britânicas na América, já compreendidas como estados independentes.

<sup>39</sup> Tocqueville, Alexis de. **A democracia na América**. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1998.

perniciosos na América. Nos Estados Unidos, entretanto, a centralização governamental existe no mais elevado grau. Seria fácil provar que a força nacional se acha mais concentrada do que o foi em qualquer das antigas monarquias da Europa (TOCQUEVILLE, 1998, p. 74).

Dessa forma, o autor afirma que, nos EUA, a administração é descentralizada. Em contrapartida, há uma excessiva centralização governamental ou política, embora essa compreensão tenha se alterado. Para explicar essa distinção, objetivamente, retornaremos a Farias Neto, que expõe:

A descentralização administrativa está focada no arranjo institucional de forma a promover o provimento de bens e serviços públicos. A descentralização política está focada na atribuição de funções políticas aos órgãos regionais ou locais, de forma a promover a participação dos cidadãos nos poderes estatais (FARIAS NETO, 2011, p. 74-75).

A partir disso, criamos condições para compreendermos o desenho institucional norte-americano, que é caracterizado pela centralização do poder político. Logo, questões políticas são de competência exclusiva do Governo Federal, competindo a Washington criar as políticas que serão implementadas nacionalmente. Nesse sentido, além da defesa nacional, reside também sobre a competência federal as políticas econômica, tributária e social a última incluindo questões de direitos civis, como porte de armas e direito de escolha, com forte influência ideológica, o que explica o entendimento sobre os americanos estarem divididos nas grandes questões políticas.

Já sobre a questão administrativa, a descentralização tem como característica principal a área de atuação dos estados e municípios, havendo uma transferência de responsabilidade no processo decisório ao promover uma maior participação de atores locais, com a intenção de determinar a alocação do dinheiro público de acordo com a necessidades locais. Assim, descentralizado também foi a estruturação do sistema fiscal norte-americano que, de acordo com Dweck (2005), é composto por duas categorias de impostos: sobre fatores de acordo com a renda; e sobre produtos de acordo com a utilidade. 90% da arrecadação são provenientes de tributos.

O sistema fiscal norte-americano mostra-se flexível, dada as exigências de seu sistema federativo<sup>40</sup>, que prega o governo nacional forte, possibilitando a administração daquela grande territorialidade de forma democrática, razão pela qual foram desenvolvidos princípios constitucionais de justiça fiscal com a intenção de proteger a União, as cláusulas de unidade e

---

<sup>40</sup> Historicamente, as reformas fiscais, quando buscam o aumento da carga tributária federal, são em razão da necessidade de financiar guerras, ou o crescimento dos gastos com defesa, maior rubrica de gastos no orçamento dos EUA.

repartição de ônus tributário (DWECK, 2005). Ainda de acordo com a autora, o sistema fiscal é híbrido e concorrente, de forma a atender os princípios de justiça fiscal, razão da coexistência de mecanismos distributivos de poder tributário entre as três esferas de governo e mecanismos de competência exclusiva. Para a instituição de determinados tributos, atualmente a principal fonte de receita dos EUA é o imposto de renda, ou seja, o alicerce fiscal norte-americano advém da arrecadação sobre os rendimentos de sua população, de competência federal.

Assim, no sentido de explicar a estrutura fiscal norte-americana, Dweck afirma:

A composição do sistema tributário pode ser avaliada pela importância relativa das transferências intergovernamentais (sistema de subvenções) e alterações na atribuição das responsabilidades fiscais (descentralização). Por esta razão, a análise do sistema de subvenções é fundamental para definir a estrutura fiscal de um país federativo. Em princípio, este sistema está associado ao regime de competência exclusiva, que o torna mais restritivo, em termos de autonomia fiscal, do que as demais alternativas de competência concorrential ou supletiva (DWECK, 2005, p. 10).

A autora prossegue nessa análise e aponta que, até 1940, o governo federal era responsável por 30 a 40% da arrecadação, embora tenha caminhado para uma maior centralização, chegando a 70% da arrecadação na década de 1950, em razão da Segunda Guerra Mundial e a sua necessidade de financiamento, o que se manteve sem alterações substanciais, com a manutenção do centralismo fiscal, mesmo após a chegada de Reagan ao poder. Este membro do Partido Republicano não acredita em grandes governos, logo tende a apregoar uma política de redução de impostos. Contudo, as competências tributárias nos EUA são bem claras: a nível federal, está o imposto de renda, aquele sobre o rendimento; a nível estadual, estão os impostos sobre a propriedade e renda, ambos em pequena parcela, predominando os impostos sobre as vendas do varejo; já a nível local, estão os impostos sobre a propriedade.

A partir de agora iremos nos ater ao caso brasileiro, que, como já afirmamos, surgiu de uma decisão centralizadora, através do Decreto n° 1 de 1889<sup>41</sup>. Vale lembrar que na, vigência do Império, o Estado brasileiro era Unitário, logo, altamente centralizador. E por muito tempo continuou a ser a prática político-administrativa. Somente após algumas constituições, uma ruptura institucional com a ditadura militar, a redemocratização, chegamos a um cenário que tenta ser diferente, com a promulgação da Constituição de 1988, que consagrou as práticas descentralizadas. Nesse sentido, a Constituição vigente desenha, como apontado

---

<sup>41</sup> Decreto n° 1, de 15 de novembro de 1889: proclamou a República e decretou a Federação como forma de Estado.

anteriormente, o Brasil como Estado bem-estar, com particularidades bem específicas: a universalização dos serviços públicos e a descentralização administrativa, incluindo a competência fiscal.

Assim, pela Constituição, há uma clara descentralização política face à competência sobre as políticas públicas, nas quais se inserem a questão dos direitos sociais, de serem comuns<sup>42</sup> entre as três esferas de governo, com a intenção de transferir à população o processo decisório, além de aproximá-la da prestação estatal e possibilitar uma maior fiscalização. Nesse sentido, a descentralização tem por intenção privilegiar, dar autonomia e fortalecer os entes subnacionais, que historicamente não ocorria no Brasil. Ou seja, o nosso modelo de federação se opõe ao modelo norte-americano, o qual tem por intenção fortalecer a União, enquanto, no Brasil, busca-se o fortalecimento dos entes subnacionais, mais sensivelmente dos municípios.

Assim, aprofundando a conceituação do Estado federal, Franzese e Abrucio (2009) apontam para a literatura temática ao categorizar o federalismo em dois padrões, competitivo e cooperativo, comparando-os e apontando para não existência de um tipo puro, num sentido de uma abordagem pragmática. Dessa forma, caracterizando, primeiramente, o padrão competitivo, o caso americano é representativo desse padrão, de acordo com a afirmação dos autores:

O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. É um modelo descentralizado, no qual o poder de tributação também é dividido, possibilitando a fixação de diferentes valores pelas unidades federativas, que competem entre si (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009, p. 3).

Sobre esse padrão, os autores apontam críticas que residem sobre ele, apontando como seu ponto fraco a realização de menores investimentos na área social, como estratégia de governo, agindo para não atrair beneficiários de outras unidades federativas ao possibilitar uma competição entre os estados, levando-os a um problema de competição coletivo, intitulado pela literatura temática de *race to the bottom*. E, conseqüentemente, os estados que investem mais em direitos sociais seriam vítimas do chamado fenômeno *free rider*, gerando mais custos para a manutenção dessas políticas e possibilitando a perda de legitimidade frente a seus eleitores.

---

<sup>42</sup> Art. 23 da CF: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Já sobre o padrão cooperativo, os autores afirmam:

No padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 3).

Buscando exemplificar o padrão cooperativo, Franzese e Abrucio (2009) utilizam do modelo alemão, que, a partir da literatura, apontam para algumas especificidades que cercam tal modelo, existindo dois tipos de competência: a competência federal de formulação das políticas públicas; e a competência subnacional, dos estados, responsável pela implementação das políticas formuladas em âmbito federal. Nesse modelo, são evidenciados dois sistemas peculiares. Um deles é a existência do Conselho Federal (Bundesrat), composto por membros indicados por governadores, sujeitando as leis federais à aprovação dos estados. O segundo é o sistema de compensação financeira, que objetiva a cooperação entre estados ricos e pobres, ou seja, o sistema federal alemão, chamado pela literatura de estado unitário federal, reforça a cooperação entre os estados.

Os autores também apontam para a existência de críticas a esse padrão, como um engessamento das políticas públicas, que prejudica a efetividade das mesmas, em face da necessidade de constante cooperação, assim como o veto sistemático.

Após a análise teórica acerca dos padrões, criamos condições de abordar de forma mais profunda, o modelo federativo consagrado pela Constituição de 1988, influenciada pela redemocratização, como afirmam os autores:

A oposição ao período autoritário anterior, caracterizado pela centralização do poder, fez com que chegasse à Constituinte com a convicção de que descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verifica-se na Constituição a tentativa de transferir decisões para as arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 9).

A análise que fizemos anteriormente acerca das políticas e dos direitos sociais nos permite afirmar que a conceituação do Estado brasileiro é a de um Estado de bem-estar com particularidades, sendo elas a universalização, igualdade de acesso a serviços públicos e a descentralização, institucionalizando-as. Assim, na questão político-administrativa, conforme prescreve o artigo 23, há uma descentralização de forma explícita face à consideração das competências comuns aos entes da federação, dando autonomia acerca dos provimentos de serviços públicos e implementações de políticas. Isso recai também sobre a questão financeira.

Ainda sobre o artigo 23 da Constituição Federal, há a evidenciação explícita do padrão de federação adotada pela mesma. O parágrafo único<sup>43</sup> desse mesmo artigo aponta para o padrão cooperativo. Mas até hoje não há qualquer Lei complementar que atenda a previsão constitucional. Contudo, o art. 24<sup>44</sup> da Carta compreende uma particularidade, que dá competência aos estados para legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico, consagrando a descentralização fiscal, como compreendido no padrão competitivo de federação. Logo há a possibilidade de competição tributária entre as unidades da federação, ou seja, se o padrão de federalismo fiscal não é competitivo, a lei permite que o seja.

Assim, sobre a possibilidade de competição tributária, os entes federados competem entre si no mais elevado grau, através da adoção das estratégias de incentivos fiscais e financeiros, na intenção de captar investimentos privados e alavancar o desenvolvimento regional ou de determinadas áreas da atividade econômica do estado, criando o cenário de guerra fiscal. Nesse sentido, procurando compreender a autonomia fiscal promovida pela Constituição de 1988, colocaremos o foco sobre o federalismo fiscal, visto que a mesma faz uma definição clara sobre as competências tributárias de cada esfera de governo.

A Constituição prevê competências tributárias específicas a cada uma das três esferas de governo, evitando, assim, a sobreposição de competências acerca de impostos e contribuições. É garantido, também, aos três níveis governamentais a competência para a criação de taxas, com fins específicos. Nesse sentido, o artigo 145 da CF aponta que, sob competência da União: o Imposto Sobre a Importação (II); Imposto Sobre a Exportação (IE); Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, de Pessoa Física e Jurídica (IRPF) e (IRPJ); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto Sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF); Imposto Sobre a Propriedade Rural (ITR); e, o ainda não regulamentado, Imposto Sobre as Grandes Fortunas (IGF).

Enquanto o artigo 156 da CF prevê a competência dos municípios: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), e Imposto Sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI). Por fim, é nosso foco o artigo 155 da CF, o qual prevê a competência tributária dos estados: Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e

---

<sup>43</sup> Parágrafo único do art. 23 da CF: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e o Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

<sup>44</sup> Art. 24 da CF: Compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

Intermunicipal e de Comunicação, (ICMS); Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis de Bens Imóveis e Doação de Qualquer Bem ou Direito (ITCD).

A partir dessa divisão fiscal, podemos compreender que boa parte dos sistemas de tributação federal e municipal são compostos por impostos diretos, imposto de renda e IPTU, havendo um maior grau de percepção pelos contribuintes, enquanto o ICMS, principal fonte de renda estadual, é imposto indireto, havendo certa dificuldade de percepção por parte dos contribuintes, segundo Abrucio (1994).

Contudo, há ainda a garantia constitucional da repartição de receitas tributárias para garantir a descentralização e autonomia tributárias e corrigir desigualdades regionais. Assim, na forma dos artigos 157, 158, 159 e 160 da CF, as transferências intergovernamentais consistem na transferência da União para os estados 21,5% sobre o valor arrecadado pelo IR e IPI e 20% da arrecadação de imposto instituído pela União em sua competência. Já o estado deve repassar aos municípios 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA.

O pacto federativo, conforme é compreendido hoje, criou algumas situações, como a universalização de políticas sociais e transferiu, aos municípios, a operacionalização e gestão das políticas públicas. Ou seja, o governo federal centralizou a idealização das políticas sociais, criando programas nacionais e a implementação prática ficou a cargo dos governos locais, segundo Franzese e Abrucio (2009). Os autores compreendem, a partir do cenário causado pelo pacto federativo, como é hoje, em que estados se encontram em grave crise financeira, comprometendo grande parte da receita com a folha de pagamento e encontrando na liberdade tributária, que a CF garante, uma possibilidade de buscar competitividade e aumentar a arrecadação, em decorrência da instalação de empreendimentos, pela estratégia de atração através de incentivos fiscais, que nos remete, mais uma vez, à guerra fiscal.

A fim de elucidar essa expressão negativa em todos os sentidos, partimos do entendimento de Varsano (1997), acerca de quem perde nessa questão de incentivos fiscais, ao afirmar:

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha – quando de fato, existe algum ganho – impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação – cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição – perde (VARSANO, 1997, p. 2).

O autor exprime essa ideia em um trabalho chamado *A guerra fiscal do ICMS: quem*

*ganha e quem perde.* É importante ressaltar o nome em razão de sua visão, a qual indica que não há ganhadores nessa guerra, apenas perdedores. Nesse sentido, o autor afirma que o país perde, e é explicado com a seguinte colocação:

Considerando empresas voltadas para o mercado interno, estimular a realocização de um empreendimento situado em outro estado é também, do ponto de vista nacional, desperdício de recursos. Troca-se bem público por lucro adicional, desnecessário para assegurar a existência do estabelecimento no país; ou, pior, admitindo que a localização original tenha sido corretamente escolhida, os recursos públicos renunciados são em parte consumidos pela ineficiência alocativa provocada por uma localização que não é a melhor (VERSANO, 1997, pp. 4-5).

Contudo, o autor é ainda mais contundente ao tratar de investimentos provenientes de empresas estrangeiras, ao afirmar:

Conceder redução de ICMS para empreendimentos multinacionais que se instalariam no Brasil, ainda que em outro estado, mesmo que o incentivo não existisse, é entregar a não-residentes em troca de nada recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país. Desde a ótica nacional, a redução de imposto só se justificaria caso a empresa não viesse a se instalar em qualquer ponto do país sem o incentivo (VERSANO, 1997, p. 5).

Assim, o autor afirma que, do ponto de vista nacional, são raras as situações que justificariam a concessão de incentivos pelos governos estaduais, inclusive sem a análise do projeto e que mesmo assim haveria sempre um argumento reforçando a tese de que incentivos do ICMS são prejudiciais ao país. Nesse sentido, sendo apenas aceitável a utilização desses incentivos, em razão da desconcentração da produção e do desenvolvimento nacional, de forma prenunciada, afirma que contrair esses encargos pode ser desastroso para os estados, como o foi, especificamente, no caso do Rio de Janeiro.

E confirma o que ocorre nos últimos três anos, como Franzese e Abrucio (2009) já o fizeram. Versano (1997) segue na linha do desequilíbrio fiscal do estado e vai mais além, ao responsabilizar as contas estaduais pelo déficit fiscal brasileiro, afirmando que:

O déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se em grande parte ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase que insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo entre estes há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país. Em alguns casos, até mesmo o estado de localização já foi escolhido e o leilão nada mais é que um instrumento para forçar a unidade a conceder vantagens adicionais (VERSANO, 1997, p. 6).

Contudo, sob a ótica do estado, é fato que existem questões que estimulem a continuidade dessa estratégia de isenções, como criação de empregos e a instalação física da planta industrial ou comercial, a construção, mas a configuração da dinâmica política nos estados, como já apontamos é muito relevante, visto que a oposição ao governo, quando

combativa, é insuficiente, é a minoria. Nesse sentido, o poder do governador e a instrumentalização da administração estadual, utilizada para silenciar e agradar as instituições que deveriam prezar pela probidade administrativa, são corrompidas, como demonstrado pelo que Sérgio Cabral Filho fez com o estado do Rio de Janeiro.

E, com a intenção de reforçar a compreensão acerca da irresponsabilidade da burocracia estadual, Versano (1997) aborda, sob o interessante título *a ótica do governo estadual: o estado (quase sempre) ganha (por algum tempo)*, a importância dos incentivos fiscais sob a ótica dos governos estaduais, onde o mais importante é a realização eleitoral, independente do custo efetivo para o país, para os direitos sociais e para a Federação. Nesse sentido, afirma:

O governador de um estado, como homem público que é, está certamente empenhado em atender aos interesses maiores da nação. Mas até mesmo por dever de ofício, coloca os de seu estado acima daqueles e, no caso de conflito de interesses, certamente defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados. Ademais, é natural que se preocupe também com sua carreira política. Se a concessão de incentivos, ao menos na sua visão, traz benefícios para seu estado e, além disso, gera bons dividendos para seu projeto político pessoal, junta-se o útil ao agradável. Ele fatalmente os concederá, a despeito dos interesses nacionais ainda mais quando estes se manifestam de forma difusa, como, por exemplo, eficiência econômica (VERSANO, 1997, p. 6).

Essa postura do governador, como citada pelo autor, é generalizada, visto que boa parte dos incentivos fiscais passam pelo crivo do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), comitê formado por membros do Ministério da Fazenda em seu corpo executivo e na presidência do órgão, e por secretários fazendários estaduais. Logo, sobretudo em se tratando de Brasil, acreditamos que esses projetos não passem por uma análise técnica rigorosa, apenas política. O CONFAZ<sup>45</sup> é o órgão competente para celebrar convênios que versem sobre a concessão ou revogação de benefícios, isenções e incentivos fiscais acerca do ICMS, regulados pela Lei complementar 24/75<sup>46</sup>, segundo o qual o conselho agiria de caso a efetivar a cooperação entre as unidades da federação.

Após isso, podemos concluir que o federalismo brasileiro consiste na adoção do padrão cooperativo de promoção de políticas e serviços públicos e competitivo do ponto de vista fiscal, este em razão da liberdade fiscal garantida pela CF, ainda que exista um órgão que tenta promover a cooperação fiscal, entre os estados.

Contudo, Versano (1997) prevê, como já evidenciamos no caso do Rio de Janeiro, que a capacidade de um estado promover isenções fiscais tem um limite. Após os estados

---

<sup>45</sup> Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias>, acessado em 09/02/2018.

<sup>46</sup> Lei complementar 24, de 7 de janeiro de 1975: Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências

ultrapassarem esse limite, sua capacidade financeira é esgotada, inibindo-o de honrar pagamentos e promover investimentos, o que passa a trazer transtornos para a população, prestadores de serviço e também ao funcionalismo público e, a tira colo, estatui um decreto de calamidade pública financeira, que o permite desvirtuar toda a função da administração pública. Sua previsão segue da seguinte forma, ao expor:

Com o passar do tempo, as renúncias fiscais se avolumam e os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infraestrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção. As batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos de maior poder financeiro, que são também os que têm acesso mais fácil a crédito (VERSANO, 1997, p. 8).

O uso abusivo de isenções fiscais traz outra consequência, não muito sensível, para a população ou mesmo para os políticos, muito em razão do desinteresse, causando um cenário que o autor chama de perda do poder de estímulo. E, para explicar, utilizamos o próprio Versano, que afirma:

Ao mesmo tempo, com a generalização dos benefícios fiscais – todos os estados concedendo incentivos semelhantes –, estes perdem seu poder de estímulo que depende de diferenças na tributação. A guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação que não têm qualquer efeito estimulador. Em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função de fatores econômicos, entre os quais a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos oferecidos (VERSANO, 1997, p. 8).

Nesse sentido, com a intenção de concluir essa questão, a enfática afirmação sentenciosa que não há vencedores e aponta como maior vítima o motivo, a desculpa, para tentar legitimar a prática, como segue: “Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga da política de desenvolvimento regional e da desconcentração industrial” (VERSANO, 1997, p. 8).

De toda forma, o estado e sua situação frente o pacto federativo, com perda de recursos face às transferências para os municípios - situação já evidenciada em algumas oportunidades - têm a colaboração daqueles que assumem cargos políticos, a burocracia, sempre ela. Dessa forma, verificamos no comportamento da burocracia dos estados, governadores e secretários, no prosseguimento desse cenário de guerra fiscal, visto que, através do CONFAZ, ela poderia ser evitada, sobretudo que, na forma do artigo 1º, § 2º da aludida Lei complementar nº 24, prevê-se a concessão de benefícios fiscais, decisão unânime pelos membros do órgão fazendário.

Assim, acerca do papel dos estados, leia-se dos governadores, dentro do pacto

federativo, em que os estados passaram a se eximir de responsabilidades, ainda em vias de acontecimento, posterga o pagamento das dívidas estaduais com a União. No caso do Rio de Janeiro, essa dívida supera os R\$ 63 bilhões<sup>47</sup>, em outubro de 2017, valor que não inclui valores pagos aos credores externos, como o Grupo Banco Mundial, mais especificamente o Banco Internacional para Desenvolvimento e Reconstrução (BIRD), e também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em razão de empréstimos contraídos pelo RJ. A União passou a pagar as parcelas desses empréstimos, e em contrapartida executava arrestos nas contas do RJ, com a intenção de reaver os valores<sup>48</sup>, o que prejudicou em muito o pagamento dos servidores.

O comportamento dos executivos estaduais é desenvolvido por Abrucio (1994), que enxerga um *federalismo estadualista*, e parte da ideia de *ultra-presidencialismo estadual*<sup>49</sup>, em face de haver, na esfera estadual, um presidencialismo sem *checks and balances*, face ao controle político dos governadores sobre as assembleias legislativas. Essa colocação confirma, em parte, que no âmbito estadual não há uma separação entre os poderes, especificamente na relação entre os poderes legislativo e executivo, evidenciadas pelas raras derrotas da administração pública na casa legislativa, inclusive na maneira como ocorre a composição do TCE-RJ, conselheiros indicados pelos dois poderes.

Dessa forma, há uma evidenciação de que a forma em que se dá o relacionamento institucional no Brasil coloca os governadores, por mais fraco que seu estado seja, em vantagem em relação ao Presidente da república, no cenário político, visto que não há, nos estados, a mesma vinculação entre executivo e legislativo. A nível federal, o Congresso Nacional é muito mais combativo, aí incluindo até a base de apoio ao governo, do que ocorre nas assembleias legislativas. Ou seja, em sua esfera de ação política, os governadores têm uma área de manobra muito maior que a presidência da república.

O autor aponta ainda a formação de uma *bancada dos governadores*, que agem no Congresso Nacional com a finalidade de alcançar determinados interesses políticos, muitas vezes de uma perspectiva pessoal e não dos estados que administram, visto que boa parte dos governadores têm por objetivo alcançar o Planalto. Nesse sentido, é verificável a publicação de alguns manifestos de governadores, ou grupo de governadores por região, muito comum no Nordeste, para exercer pressão sobre o Governo Federal, posicionando-se acerca de

---

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lmdividas.asp> acesso em 09/02/2018.

<sup>48</sup> Os arrestos, em favor da União, foram interrompidos após a adesão do estado do RJ ao RRFE, o que deu uma folga temporária, mas será somada a dívida total.

<sup>49</sup> Um dos capítulos de seu trabalho intitulado “os barões da federação”.

determinadas decisões e políticas da União.

Contudo, nem só de governadores se resume a esfera política nesse cenário. Os Senadores têm papel preponderante na situação de guerra fiscal, como representantes dos estados. Atualmente, no caso do Rio de Janeiro, representam o estado os senadores Eduardo Lopes, do PRB, suplente de Marcelo Crivella, atual prefeito da capital fluminense, Romário, do Podemos, e Lindbergh Farias, do PT. O comportamento não só dos atuais representantes, mas de todos aqueles que passaram por lá, é tão irresponsável quanto o caso dos deputados estaduais do RJ, em razão de suas preocupações não atenderem a representatividade do estado no Congresso Nacional, já que o cenário de guerra fiscal e a solução para o conflito tributário passam diretamente pelo Senado Federal.

Os referidos representantes têm preocupações com questões alheias a seu papel principal, como a Constituição prevê, que é a representação dos estados, confirmado pelo fato de que nada foi feito nos mais de 20 anos que se passaram desde a regulamentação do ICMS, através da Lei Kandir, como ficou conhecida a Lei Complementar 87/96<sup>50</sup>, no sentido de propor uma nova perspectiva para encontrar soluções para o cenário de guerra fiscal, os quais foram apresentados, votados, aprovados e vetados. Para explicar o projeto de lei que resultou na referida lei, partiremos da análise de Versano, que afirma:

O projeto de lei que deu origem a Lei Complementar n°87/96 pretendia também reforçar os dispositivos legais já existentes que buscam coibir a guerra fiscal entre estados. No entanto, em virtude da resistência oferecida por alguns governadores a abrir mão da utilização de incentivos vinculados ao ICMS como instrumentos de suas políticas industriais, foi necessário, para assegurar a aprovação dos aprimoramentos que o projeto de lei continha, um acordo político entre o Senado Federal e o Presidente da República segundo o qual o primeiro aprovaria o projeto sem alterações e o segundo vetaria os dispositivos que tratavam da concessão de incentivos no âmbito do ICMS. Tal acordo criou um vácuo na legislação a este respeito, posto que, em decorrência de os vetos terem retirado integralmente da nova lei os dispositivos que regulamentariam a matéria, permanece em vigor a Lei Complementar n° 24 de 7 de janeiro de 1975 (VERSANO, 1997, p. 8)

Somado a isso, em agosto de 2017, a Lei Complementar n° 160/2017<sup>51</sup>, é sancionada de forma a facilitar a concessão dos benefícios fiscais, passando a exigir a maioria de 2/3 das unidades federadas e 1/3 das unidades federadas de cada região do país para a aprovação no

---

<sup>50</sup> Lei Complementar 87, 13 de setembro de 1996, que regulamenta o ICMS, na forma da CF, de 1988, que previa alterações em relação ao ICM, conhecida como Lei Kandir.

<sup>51</sup> Lei Complementar n°160, de 7 de agosto de 2017: Dispõe sobre convênios que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea g do inciso XII do § 2° do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiros-fiscais; e altera a Lei n°12.973, de 13 de maio de 2014.

CONFAZ, com a qual prorroga-se a concessão dos benefícios por mais 15 anos, porém os limitando por até esse período e ainda retira a penalização que era prevista, mas não imposta, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 24/75. Dessa forma, compreendemos que a burocracia apenas se manifesta com a criação de novas leis que façam prevalecer o *status quo*, sem promover uma legislação que respeite o que determina a Constituição Federal sobre o fim da competitividade não sadia entre os estados, que nos termos da última lei, irá continuar pelos próximos 15 anos, ao menos.

A importância de compreendermos o pacto federativo é em razão de nos indicar a realidade das unidades federativas, que não assumem um papel estruturante, o de promover a implementação de uma infraestrutura de qualidade, com o objetivo de atrair o estabelecimento de empresas, através das qualidades do local e não por aspectos apenas financeiros que financiam a chegada de novas empresas, sem criar condições duradouras para que permaneçam. Assim, não nos resta opção se não concordar com o cenário de que todos perdem com a concessão de benefícios fiscais, especialmente no caso do Rio de Janeiro, em que os valores dos benefícios fiscais ultrapassaram a capacidade do estado, tendo como consequência a inexistência de dinheiro para honrar compromissos com prestadores de serviço, promover tipos mínimos de direitos sociais e nem para efetuar o pagamento da folha de vencimentos, seja de servidores da ativa, seja de pensionistas e inativos.

A realidade é uma grande ilusão, visto que a alteração na lei, de forma a acabar com a guerra fiscal, como consequência do fim da concessão irrestrita de benefícios, isenções e incentivos fiscais, traria uma maior eficiência às políticas de investimento estaduais, como a aplicação em infraestrutura<sup>52</sup> por exemplo. Políticas de investimento são feitas através de investimentos. A aplicação efetiva de quantias que promovam algum tipo de retorno à sociedade evidencia que a guerra fiscal promove apenas perdas ao Brasil e aos estados, como o fez no caso fluminense.

Devemos considerar, ainda do ponto de vista administrativo, certos aspectos evidenciados no Rio de Janeiro, em que há uma peculiaridade em relação ao restante do país. A existência de uma rede de hospitais, financeiramente mantidos pelo governo federal<sup>53</sup>,

---

<sup>52</sup> Consideramos aqui, além de distritos industriais e rodovias seguras para escoamento da produção, serviços básicos como saúde, segurança e educação, que beneficiariam os trabalhadores e suas famílias, ou seja, geraria bem-estar, que aumentaria a produtividade, e também seria uma forma de promover cidadania, educação é cidadania.

<sup>53</sup> A existência dessa Rede Federal de Hospitais na cidade do Rio de Janeiro, é explicada pelo fato da capital fluminense ter sido capital do país, logo o Distrito Federal, tornando a União, principal, responsável pela saúde local.

excetuando aqui os institutos nacionais e hospitais universitários federais, formada pelos Hospitais Federais, do Andaraí, Bonsucesso, Cardoso Fontes, Ipanema, Lagoa e dos Servidores do Estado. Outro aspecto, dessa vez referente à segurança pública e pelo fato da incapacidade do estado em garantir a ordem, são as recorrências recentes do governo do RJ, assim como outros governos estaduais, ao governo federal por tropas das forças armadas, através das missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), evidenciando, além da incapacidade estadual, uma clara transferência de responsabilidade para a União.

Assim, entendemos que, se não houvesse uma esfera política despreparada e mais interessada em ganhos políticos pessoais, o cenário de guerra fiscal já teria, há muito, sido encerrado, visto que o desrespeito às leis e à Constituição se resume à expressão da vontade da burocracia, que se apoia no Estado para efetivar ganhos que em nada contribuem à sociedade. Nesse sentido, podemos compreender que, mais uma vez, há o envolvimento direto das elites burocráticas, seja na desvalorização da sociedade, com a promoção falha de serviços e direitos sociais básicos, seja danificando a imagem e a capacidade do Estado, que se torna refém de figuras danosas à essa instituição essencial nas sociedades modernas.

Pelas razões expostas, acreditamos que o desenho institucional cooperativo, como apresentado no Brasil, do ponto de vista administrativo e político, seja o mais adequado, em razão da dimensão geográfica e das desigualdades regionais, permitindo a aproximação às necessidades locais. Por outro lado, a questão fiscal precisa ser modernizada de forma a encerrar a guerra fiscal, aqui evidenciada, por prejudicar *não só* os estados, mas o país como um todo.

Lembramos, assim, que existe um estudo técnico, de auditores fiscais da SEFAZ-RJ, o observatório dos benefícios, que julga necessária a revisão da concessão de benefícios fiscais, que somente seriam extintos se uma determinação legal impelisse aos governadores de abrir mão dessa forma de autopromoção. Nesse sentido, se os R\$ 185 bilhões que deixaram de entrar nos cofres do tesouro estadual fossem aplicados em infraestrutura, isso garantiria uma atração real de empresas, sendo benéfica para o Estado, que arrecadaria mais, para o mercado, que teria condições e incentivos para investir, sem a atração desleal através da concessão de incentivos.

Esse cenário beneficiaria a população, com geração de emprego, mais dinheiro para investir em educação e saúde, promovendo a cidadania e a implementação dos direitos sociais, com qualidade e efetividade. Contudo, para a efetivação desse cenário, é necessário revisar as regras inerentes ao pacto federativo.

Atualmente, em relação ao pacto federativo, mesmo estando em discussão no Congresso Nacional, e em momentos de crise, há um aumento na pressão por uma solução, mas a conjuntura política não tem permitido um aprofundamento nas questões dos estados. Nesse sentido, o próprio governo do estado do Rio de Janeiro apontava o RRF e a permissão de empréstimos como solução, o que provavelmente trará uma solução momentânea, mas não permanente como a revisão das atribuições e regras administrativas e tributárias o faria.

## 4 DEMOCRACIA IMPRESSA

### 4.1 MUDIATIZAÇÃO E OPINIÃO PÚBLICA

Há ainda, dentro do desenho institucional brasileiro, a configuração da liberdade de imprensa, atribuída à questão de transparência do sistema democrático, o que a coloca como importante meio de informação na publicização da atividade burocrática e, também, da efetivação de direitos sociais. Assim, a midiatização política tem a possibilidade de agir em favor da sociedade. Entretanto, a mídia expressa interesses que nem sempre são os mesmo desta, mas, sim, de grandes anunciantes, do Estado ou mesmo do proprietário do jornal.

Assim, o papel do Estado em relação à *transparência* e à *proibidade dos atos públicos*, bem como a inserção da maioria da sociedade a essas informações, é comumente desrespeitado em nosso imperfeito e complexo sistema democrático-republicano. Cabe à imprensa livre a publicização desses atos por meio de informações vinculadas à esfera pública, tornando-se, dessa forma, uma última esfera de controle proteção social. A transparência dos atos públicos é muito importante, visto que a sociedade deve conhecer os atos da administração e identificá-los como forma de controle da atividade burocrática, atividade esta que deve respeitar os princípios previstos pela Constituição Federal acerca da administração pública.

Por sua vez, a administração pública é regida pelos princípios:<sup>54</sup> de legalidade, alicerce do Estado democrático, em que o administrador somente pode fazer o que a lei o autoriza; de impessoalidade, o qual impede o administrador de usar da máquina pública para se promover ou atender interesses privados específicos- o interesse público é supremo; de moralidade, a administração deve atuar sempre de forma ética com foco no bem comum; de eficiência, o qual preconiza que o administrador deve realizar uma boa gestão, sem desperdícios da coisa pública; e por fim, o de publicidade, que tem por intenção a transparência, não restando aspectos ocultos nos atos da administração, facilitando assim a fiscalização dos mesmos. Nesse sentido, a publicidade assume uma relevância muito grande, visto que os atos da burocracia fluminense comprovam que sempre existem motivos ocultos, mesmo quando usados para promover o bem comum, fato que torna necessária a contínua fiscalização desses atos.

---

<sup>54</sup> Conforme previsão do caput do art. 37 da CF.

Entramos, assim, na questão da fiscalização dos atos públicos. É dever, da própria administração pública, como forma de legitimar as decisões, as quais devem respeitar os princípios acima, que incidirão sobre a sociedade, e ao não realizar, por qualquer que seja o motivo, o controle desses atos é, paralelamente, competência das casas legislativas, mas não o fazem, como, também, não o faz o Ministério público, especialmente no caso da corrupção e da estratégia dos incentivos fiscais, recaindo assim, em último caso, à sociedade, conforme prega a Constituição Estadual. Dessa forma, o papel da imprensa é destacado, pois é instrumento de transparência dos atos públicos e de publicização, especialmente, quando os jornais investigam a motivação daqueles atos.

Dessa forma, abordemos a questão da fiscalização dos atos públicos. Como forma de legitimar as decisões que devem respeitar os princípios acima, o quais incidirão sobre a sociedade, é dever próprio da administração pública o controle desses atos, que, paralelamente, dizem respeito às casas legislativas. Todavia, na prática, tais casas não o cumprem, o mesmo ocorrendo com o Ministério Público, resvalando em caso de corrupção e de estratégias de incentivos fiscais. Em último caso, a fiscalização da administração pública recai sobre a sociedade, conforme assegura a Constituição Estadual. Aqui, destaca-se o papel da imprensa, posto que é instrumento de transparência da publicização de atos públicos, sobretudo quando os jornais investigam a motivação de tais atos.

Dessa forma, ela assume, no nosso contexto político de Estado e de sociedade modernos, um papel essencial no controle dos atos públicos, na publicidade e na transparência da atividade governamental, informando à esfera política a existência de atitudes estatais deletérias, que podem prejudicar todo o contexto político. O escrutínio dos atos propostos e implementados somente pode ser realizado, de maneira eficaz, com a ajuda da imprensa. É nesse sentido que Weber, em sua análise sociológica da imprensa, já indagava como seria a sociedade sem os meios de comunicação para publicizar, tornar público, os fatos relevantes a ela, dizendo o seguinte: “Simplesmente recordo-lhes: imaginem que a imprensa não existe, pensem como seria então a vida moderna, sem o tipo específico do âmbito do público (*Publizität*) criado pela imprensa” (WEBER, 2005, p. 14).

Assim, a publicização, essa prática de tornar públicas questões relevantes é um meio de obter, na vida política e social, informações do interesse do público, de forma a inteirar a esfera pública acerca de atos e determinações, bem como as predileções que levaram a defini-los, as quais irão influenciar o cotidiano da coletividade. Contudo, a abordagem sociológica nos faz analisar, conforme o fez Weber (2005), as relações de poder que rodeiam a imprensa,

começando pelo poder financeiro, considerando-a uma empresa privada e que visa o lucro, logo capitalista. Porém, essa empresa apresenta uma peculiaridade. Existem dois tipos de clientela para esse produto jornalístico, conforme prega o autor:

Os primeiros são os compradores do jornal e estes compõem-se ou de uma massa majoritária de assinantes ou de uma massa majoritária de compradores individuais – uma diferença cujas consequências infundem à imprensa dos diferentes países um caráter decisivamente distinto; os segundos são os anunciantes, e entre esse leque de clientes produzem-se as inter-relações mais curiosas (WEBER, 2005, p. 16).

Ainda em Weber (2005), é compreendido que anunciantes são mais relevantes que os assinantes, embora esses determinem os valores pagos pelos anunciantes. Todavia, são estes o que influenciam o conteúdo, abordagem e recortes informativos que ocorrem, em maior grau, através de seus interesses, face sua ligação com a esfera política, seja com partidos, burocratas e governos. Aí entra em voga a questão da função social do jornal, que, de acordo com o autor mencionado, tem no indivíduo francês, por exemplo, uma preferência pelo juízo crítico do jornalista, ao contrário do norte-americano, que rejeita opinião, preferindo a exposição aos fatos, em razão do convencimento que entende tanto quanto o jornalista que opina em determinado jornal.

O importante nessa questão é justamente quando há opinião implícita na informação, não como opinião publicada de forma editorial, mas sim com viés direcionado a alguma função específica, legitimando ou deslegitimando determinada política pública, figura burocrática ou mesmo todo um projeto de poder. Dessa forma, a imprensa age a propagar o caráter heterônomo da opinião pública, manipulando e direcionando uma conclusão, de acordo com seu interesse, à sociedade, levando à determinada compreensão. Weber já reconhecia essa faceta editorial, ao expor:

A imprensa introduz deslocamentos poderosos nos hábitos de leitura e com isso provoca poderosas modificações na conformação, no modo e na maneira como o homem capta e interpreta o mundo exterior. A constante mudança e o fato de se dar conta das mudanças massivas da opinião pública, de todas as possibilidades universais e inesgotáveis dos pontos de vista e dos interesses, pesa de forma impressionante sobre o caráter específico do homem moderno (WEBER, 2005, p. 20).

Vale lembrar que a obra de Weber (2005) aponta características relativas à imprensa, a seu caráter mercantil e também a como se forma a opinião de massa. O autor já desconfiava desse poder em 1910, e, mais de cem anos depois, podemos afirmar que a profusão de informações, interesses e opiniões nunca foi tão grande, assim como o poder de influência que

o lucro pode causar sob os meios de comunicação, a agir no direcionamento da informação. Nesse sentido, a emergência da opinião de massa age sobre o comportamento político nas sociedades mediatizadas, causando, em primeiro lugar, a dispersão do público do debate político e também a construção de uma opinião pública, guiada por estereótipos publicados. Na informação, pela imprensa mercantilizada, essas características são incapazes de educar, politicamente, os membros da esfera pública que, logo, não têm capacidade de participar do processo de decisão política, conforme assegura Lippmann (2010)<sup>55</sup>.

Para explicar a ambiguidade entre imprensa e opinião pública e a questão da mídia como provocadora de uma agenda política, Lippmann entende que deveria ser o contrário, afirmando o seguinte:

Minha conclusão é que, para serem adequadas, as opiniões precisam ser organizadas para a imprensa e não pela imprensa, como é o caso hoje. Esta organização eu concebo como sendo em primeira instância a função da ciência política que ganhou seu próprio lugar como formuladora, previamente à real decisão, em vez de ser apologista, crítica, ou reportando após a decisão ter sido tomada (LIPPMANN, 2010, p. 42).

Lippman (2010) fala sobre estereótipos e como eles passam a governar nosso processo de percepção, construindo sobre o receptor uma realidade preconcebida e enfatizando as diferenças ao despejar analogias com a intenção facilitar uma credulidade de acordo com o caráter desses estereótipos. O autor ainda fala sobre a dispersão em razão da informação, pois os assuntos públicos são maçantes e não interessam à população. Apenas quando alguém, um artista, transforma a temática numa animação, compensa-se, assim, a abstração. Ou seja, para a esfera pública se interessar pelas questões que lhe dizem respeito, isso dependerá da teatralidade para chamar a atenção para questões, muitas vezes, importantes.

De toda forma, o aspecto mais importante acerca dos entendimentos de Lippmann diz respeito à mercantilização da informação, à relação entre a empresa detentora do jornal e o poder econômico dos anunciantes, bem como à lealdade dos leitores. Assim, afirma o autor:

O objeto de todo proprietário de jornal é, portanto, tornar esta circulação de uma miscelânea de leitores de banca de jornais numa devota banda de leitores permanentes. Um jornal que pode realmente depender da lealdade de seus leitores é tão independente quanto um jornal pode ser, dadas as condições econômicas do moderno jornalismo. Um corpo fiel de leitores é o maior poder que um anunciante individual pode lidar, e um poder suficientemente grande para se impor a uma combinação de anunciantes. Portanto, onde for que você encontre um jornal traindo seus leitores em nome de um anunciante, ou que ele pensa, talvez de forma equivocada, que não pode contar com o apoio de seus leitores se abertamente resistir a uma imposição (LIPPMANN, 2010, p. 280).

---

<sup>55</sup> LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. 2ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

Assim, o poder dos anunciantes sobre a imprensa é maior do que qualquer discordância editorial que os leitores possam ter, lembrando ainda que os governos, em todas as esferas, são grandes anunciantes, sejam de propagandas institucionais ou de utilidade pública, estes com a intenção de propagar programas de vigilância em saúde, defesa civil entre outras, sem jamais esquecer, contudo, que as rubricas orçamentárias de *publicidade e propaganda* constam de valores exorbitantes direcionados aos meios de mídia. Nesse sentido, seguindo a lógica de Weber (2005) e Lippmann (2010) acerca da mercantilização da informação, os governos se colocam em uma posição poderosa frente às diretrizes editoriais dos meios de comunicação, visto que usam de seu grande poder econômico para fazer pressão sobre seus veículos. Além disso, nenhuma empresa capitalista arriscaria perder um grande anunciante como o Estado, havendo, assim, uma grande preocupação dos teóricos acerca da mercantilização da informação.

Após a conclusão de Lippmann (2010), podemos compreender os efeitos da imprensa sobre a opinião pública, especificamente sobre sua capacidade de influenciar uma agenda de interesses e legitimar posições, seja de acordo com os anunciantes, seja de acordo com a esfera política, que também se compreende como anunciantes, inserindo seu posicionamento e intenções no debate.

Aqui, podemos entender a evolução do que era apenas imprensa escrita e passou a ser a mídia. Assim, chegamos às consequências nas relações sociopolíticas, especialmente se considerarmos a participação da mídia de massa como ator político capaz de promover seus interesses através da realidade impressa, que pode ser muito diferente da realidade efetiva. Dessa forma, compreendemos que a liberdade de imprensa no sistema democrático está dentro dos ideais e princípios consagrados pela nossa Constituição, colocando em segundo plano o caráter comercial da mídia. Em razão disso, partilhamos um ideal explicado pelo roteirista americano Aaron Sorkin: “Nada importa mais numa democracia do que um eleitorado bem informado” (*The Newsroom*, 2011).

A referida obra de ficção, *The Newsroom*<sup>56</sup>, transmite um entendimento racional do papel da mídia, em razão de compreendermos que a função social dos meios de comunicação é a de informar os cidadãos, para que esses conduzam-se à esfera pública<sup>57</sup> politicamente

---

<sup>56</sup> Programa televisivo norte-americano que aborda o processo produtivo das notícias, idealizado e produzido por Aaron Sorkin, em exibição no Brasil pelos canais HBO, que aborda uma forma ideal de comportamento midiático e seu papel democrático, e porque não republicano de informar a sociedade.

<sup>57</sup> Até aqui, usávamos o termo *esfera pública*, exclusivamente para tratar da sociedade.

ativa, no sentido habermasiano, da formação de uma opinião pública. E Habermas<sup>58</sup> compreende esse conceito como função política, ao afirmar:

Na fase em que a esfera pública se impôs como esfera pública politicamente ativa, as empresas jornalísticas consolidadas editorialmente asseguravam a suas redações aquele tipo de liberdade que era em geral característico da comunicação das pessoas privadas com um público (HABERMAS, 2014, p. 398).

E segue afirmando:

O dono do jornal garantia a base comercial da imprensa, sem, contudo, comercializá-la como tal. Uma imprensa que se desenvolvia a partir da discussão mediante razões empreendida pelo público, a qual ela apenas prolongava, continuou a ser inteiramente uma instituição desse próprio público: agia como espécie de mediador e amplificador, e não mais apenas como mero órgão de transporte de informações, tampouco como *medium* da cultura de consumo (HABERMAS, 2014, pp. 398-399).

O autor compreende o processo decisório como resultado de uma série de discussões mediante razões e travadas publicamente entre as esferas pública e política, com a intenção de legitimar o poder político da sociedade, obtendo da opinião pública alguma forma de consentimento à maneira de Locke (2005) ou de vontade geral, conforme Rousseau (2011). Desse modo, a imprensa assume o papel de informar o público e não direcionar para determinadas questões. Assim, compreender a imprensa como amplificadora ou mediadora de questões em voga não seria um problema. O problema surge quando a esfera de discussão se dá através da mídia e, muito pior, a partir das questões levantadas, ou pinçadas, por ela própria, ocorrendo o que Habermas (2014) entende como mudança da função política da esfera pública, que faz surgir assim o jornal político e o jornalismo de opinião, conforme pontua o autor:

Enquanto a simples existência de uma imprensa que discute a política mediante razões permanece problemática, ela é forçada a tematizar continuamente a si mesma: até a legalização sólida de uma esfera pública politicamente ativa, o surgimento de um jornal político e sua afirmação, era sinônimo de engajamento na luta em torno do espaço de liberdade da opinião pública, em torno de uma esfera pública como princípio. É claro que os jornais ao velho estilo também foram rigorosamente submetidos à censura. Mas enquanto o jornal se limitava exclusivamente a transmitir notícias, a oposição a tais obstáculos jamais poderia ser manifestada em suas próprias colunas. As regulamentações das autoridades reduziram a uma mera empresa que, como todas as demais empresas, estava submetida a supervisões e proibições. Em contraposição, a imprensa de opinião, como uma instituição do público que discute, está ocupada primeiramente em afirmar essa função crítica (HABERMAS, 2014, pp. 398-399).

---

<sup>58</sup> HABERMAS, Jürgen. **A mudança estrutural da esfera pública**. 1ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

A mudança estrutural apontada por Habermas (2014) de que a imprensa discute mediante razões, passa a estar livre de qualquer forma de pressão ou censura somente após o Estado de direito burguês e a legalização da esfera pública politicamente ativa, como compreendido modernamente, em razão da possibilidade de se poder explorar os espaços dos jornais comercialmente. Dessa forma, os anúncios formalizam a imprensa comercial. Como consequência, passam-se a baratear os jornais, aumentando assim a base de leitores diversificando o público-alvo, além de anunciantes. Vemos assim um dos aspectos preponderantes para a massificação dos meios de comunicação.

A evolução da mídia, em seu contexto de empresa capitalista, se dá de acordo com o entendimento de Habermas:

À medida que se desenvolve como um empreendimento capitalista, o jornal acaba se enredando em um campo de interesses estranhos à empresa que tenta ganhar influência sobre ele. A história dos grandes jornais diários na segunda metade do século XIX mostra que a imprensa, até então uma instituição de pessoas privadas como público, trona-se uma instituição de determinados participantes do público como pessoas privadas – ou seja, torna-se porta de entrada de interesses privados privilegiados na esfera pública (HABERMAS, 2014, pp. 402).

Essa evolução, que implica na massificação e na especialização do, então, recém concebido jornalismo, Habermas (2014), visa o fim da atividade literária dos jornais, em razão da modificação da relação entre a editora e a redação. Já o que distingue a proeminência dos jornais é o talento do dono de jornal por convocar redatores que cumpram a expectativa de orientar-se pelos interesses privados de um empreendimento lucrativo. Essa evolução torna a esfera pública uma massa de sujeitos manipulados e incapazes de racionalizar questões, de forma autônoma, acerca de seus interesses. Isso contrapõe-se à centralização da decisão política no Estado. Consequentemente, cria-se uma opinião pública de caráter heterônomo, ou seja, as questões são racionalizadas em sujeição à vontade de outrem.

Assim, o autor compreende a esfera pública burguesa de forma decadente e heterônoma nas sociedades modernas, entendimento que sobrepõe à preocupação da mercantilização da informação, em razão da midiaticização nas sociedades de massa, ao afirmar:

Como forma decadente da esfera pública burguesa, ela abre espaço para uma publicidade *demonstrativa e manipulativa*, desenvolvida por organizações por cima das cabeças do público mediatizado. No entanto, o Estado de bem-estar social, na medida em que mantém a continuidade com o Estado liberal, agarra-se ao

imperativo de uma esfera pública politicamente ativa, segundo o qual o público, mediatizado pelas organizações, deve pôr em movimento, por meio delas mesmas, um processo *crítico* de comunicação pública (HABERMAS, 2014, p. 480).

Chegamos, dessa forma, ao que se conceitua como o ponto central da influência da mídia, a saber, o caráter heterônomo da sociedade, que torna capaz a manipulação, especialmente no contexto de comunicação de massa. Porém, o termo manipulação se torna vago e inconclusivo, mesmo com seus tipos indicados acima, a começar pelo apoio a determinada agenda política pela criação de uma realidade a partir de estereótipos e, por último, o direcionamento da recepção em razão da opinião, quando implícita na informação.

As características que cercam os entendimentos de Lippman (2010) e Habermas (2014) fazem necessária uma abordagem dos conceitos de midiatização, de que forma se dá a manipulação pela mídia e as ferramentas jornalísticas que induzem sentidos à sociedade.

Nesse aspecto, para facilitar o entendimento acerca das ferramentas jornalísticas de manipulação, buscamos, na literatura, o que Perseu Abramo (2003) compreende por *padrões de manipulação*, relativos aos jornais. Podemos relacionar os acima citados, respectivamente: ocultação, fragmentação, inversão e indução, como serão explicados pelo autor.

Acerca do padrão da ocultação, há uma resolução no sentido de encaminhar o debate público para determinada direção editorial, ideológica ou não, do que é ou não fato jornalístico. Sobre isso, Abramo expõe o seguinte:

É o padrão que se refere à ausência e à presença dos fatos reais na presença da imprensa. Não se trata, evidentemente, de fruto do desconhecimento, e nem mesmo de mera omissão diante do real. É, ao contrário, um deliberado silêncio militante sobre determinados fatos da realidade. Esse padrão que opera nos antecedentes, nas preliminares da busca da informação, isto é, no *momento* das decisões de planejamento da edição, da programação ou da matéria particular daquilo que na imprensa geralmente se chama de pauta (ABRAMO, 2003, pp. 25-26, grifo do autor).

O padrão seguinte, o da fragmentação, relacionado pelo autor à divisão e, conseqüente, à seleção, também editorial, dos aspectos reais que cercam a informação, criando a possibilidade de descontextualizar os fatos. Constrói-se, assim, o cenário para a inserção dos estereótipos, com a intenção de criar uma realidade, de acordo com o interesse jornalístico. Sobre esse padrão de manipulação, Abramo afirma:

O todo real é estilhaçado, despedaçado, fragmentado em milhões de minúsculos fatos particularizados, na maior parte dos casos desconectados entre si, despojados de seus vínculos com o geral, desligados de seus antecedentes e de seus conseqüentes no processo em que ocorrem, ou reconectados e revinculados de forma

arbitrária e que não corresponde aos vínculos reais, mas a outros ficcionais e artificialmente inventados (ABRAMO, 2003, p. 27).

Há ainda o padrão da inversão, que relacionamos ao uso implícito da opinião na informação, reordenando a notícia com a intenção de dar maior ou menor importância a determinados fragmentos que a constituem, mudando, assim, a realidade, afirmando o autor: “Fragmentado o fato em aspectos particulares, todos eles descontextualizados, intervém o padrão da inversão, que opera o reordenamento das partes, a substituição de umas por outras e prossegue, assim, com a destruição da realidade original” (ABRAMO, 2003, p. 28). Acerca da opinião, o autor segue da seguinte maneira:

A utilização sistemática e abusiva de todos esses padrões de manipulação leva a outro padrão: o de substituir inteira ou parcialmente, a informação pela opinião. Deve-se destacar que não se trata de dizer que, além da *informação*, o órgão de imprensa apresenta também a *opinião*, o que seria justo, louvável e desejável, mas sim que o órgão de imprensa apresenta a opinião *no lugar* da informação, e com a agravante de *fazer passar a opinião pela informação*. O *juízo de valor* é inescrupulosamente utilizado como se fosse um *juízo de realidade*, quando não como se fosse a própria mera exposição narrativa/descritiva da realidade (ABRAMO, 2003, p. 31, grifos do autor).

Por fim, o padrão da indução, a qual se relaciona também à questão da agenda editorial, mas coletivamente, envolve vários canais informativos. Essa indução é facilitada em muito pela fraca capacidade crítica da sociedade, em geral, em razão da qualidade do ensino em nosso país. Nesse sentido, para explicar esse último padrão, relativo à imprensa escrita, em que são manifestadas pelo reordenamento ou pela recontextualização, Abramo afirma:

O que torna a manipulação um fato essencial e característico da maioria da grande imprensa brasileira hoje é que a hábil combinação dos casos, dos momentos, das formas e dos graus de distorção da realidade submete, em geral e em seu conjunto, a população à condição de excluída da possibilidade de ver e compreender a realidade real e a induza a consumir outra realidade, artificialmente inventada. É isso que chamo de *padrão de indução* (ABRAMO, 2003, p. 33, grifo do autor).

Faz parte da compreensão desse autor que esses padrões variem de intensidade na utilização, mas estão presentes diariamente nas matérias expostas pela grande mídia, surgindo a necessidade de compreender as ferramentas utilizadas por ela. No caso estudado, o padrão será abordado a partir da midiaticização de *O Globo*, veículo impresso das Organizações Globo, principal grupo midiático do Estado e do país, a qual, como qualquer grupo econômico, detém interesses políticos e econômicos.

Assim, abordaremos a midiaticização, mais especificamente, do ponto de vista em que a

mídia se compreende como parte integrante das relações sociais e políticas no Estado moderno. Primeiramente, em razão da liberdade de imprensa, assegurada constitucionalmente, e, em segundo lugar, pela massificação como apontamos anteriormente, motivada pela figura dos anunciantes. Nesse sentido, a midiaticização será tratada no sentido da legitimidade do poder político do Estado, com destaque à burocracia que o domina. Também abordaremos questões periféricas - mais especificamente, a espetacularização - que envolvem o tema e são essenciais para a compreensão da relação do poder político com a sociedade, acomodada pela grande mídia.

A política, como procedimento para a compatibilização de interesses ou, como apontado por Bobbio (2010), “forma de atividade ou práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder” (BOBBIO, 2010, p. 954). Contudo, nossa intenção é a de relacioná-la ao conceito de midiaticização, como mostrado por Rubim (2004), que afirma:

A política, como modalidade específica de agregação de interesses e de resolução da questão do poder político, de acordo com as instigantes e aproximadas concepções de Cornelius Castoriadis e Hannah Arendt, interdita o recurso à violência como procedimento principal e legítimo ao tratar o poder político. O *convencimento*, a *sensibilização*, a *argumentação*, a *pressão reivindicativa não-violenta e não-corrupta*, enfim, a busca de hegemonia, para utilizar o termo síntese de Antonio Gramsci, com a emergência da política, *tornam-se os expedientes legítimos de como proceder para a conquista e a manutenção do poder político* (RUBIM, 2004, p. 189, grifos nossos).

Partimos, assim, do entendimento da midiaticização espetacular, da política como forma de dominação não-violenta, da Burocracia sob o Estado com o objetivo de conquistar ou manter de forma legítima o poder político. Antes de nos aprofundarmos, devemos fazer um breve aparte, para apontar a questão da espetacularização e sua relação com a política, que é compreendida na afirmação de um poder político, mediada por imagens, representações a partir da realidade.

Nesse sentido, em razão de Rubim (2004) apontar a midiaticização da política, através da espetacularização da mídia ou a sociedade do espetáculo, apontando-a como mais um avanço do capital sobre a sociedade. O autor trabalha a partir dos ensinamentos de Guy Debord, com a ideia que o capitalismo criou uma convergência direta com a mídia, tornando toda forma de comunicação em mercadoria, uma evolução daquela mercantilização apontada por Weber na sociologia da imprensa, tornando-se uma zona privilegiada de acumulação.

Assim, compreende-se que o espetáculo tem como tendência a capacidade de fazer ver um mundo representado que não está ao alcance de todos (DEBORD, 1997). Explicado pela afirmação do autor: “o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social

entre pessoas, mediada por imagens” (DEBORD, 1997 p. 14).

A espetacularização, contudo, chega ao Estado, conforme assegura Rubim (2004), lastreado teoricamente por Schwartzberg (1978) e esse por Debord (1997), que o passa a chamar de *Estado espetáculo*, transformado em produtor de espetáculo e a política baseando-se na encenação. Nesse sentido, Rubim cita:

Hoje em dia, o espetáculo está no poder. Não mais apenas na sociedade. De tão enorme que foi o avanço de mal. Hoje, nossas conjecturas já não têm como único objeto as relações do espetáculo e da sociedade em geral. Como as tecia Guy Debord em 1967. Agora é a superestrutura da sociedade, é o próprio Estado que se transforma em empresa teatral, em *Estado espetáculo* (SCHWARTZENBERG, 1978 apud RUBIM, 2004, p. 187).

Assim, o autor aponta uma distinção conceitual entre midiatização e espetacularização, afirmando: “Midiatização designa a mera veiculação de algo pela mídia, enquanto espetacularização, forjada pela mídia ou não, nomeia o processamento, enquadramento e reconfiguração de um evento” (RUBIM, 2004, p. 202). Após essa intervenção, podemos retomar a questão da midiatização e nos aprofundar, Rubim (2004) prossegue:

Nessa nova situação, o espetáculo, antes afirmação suntuosa do poder, ganha uma nova dimensão: ele passa a ser produzido também como modo de sensibilização, visando à disputa do poder, e como construtor de legitimidade política. As articulações entre o espetáculo e o poder político ou a política mostram assim distinções relevantes (RUBIM, 2004, p. 189).

A nova situação, a qual é apontada por Rubim (2004), está ambientada na mídia, e indica seu funcionamento a partir de um princípio (re)organizador da atividade política na sociedade contemporânea. O papel da midiatização na relação sócio-política compreende a criação de uma realidade, de forma idêntica à lógica construtiva da espetacularização. E, dessa forma, o autor compreende a relação entre política e midiatização, conforme a seguir:

Assim, a política na mídia não mais se faz como política, mas se despolitiza, pois passa inevitavelmente a obedecer a padrões de produção de mídia e do espetáculo. A mídia então faz a política. Midiatização e espetacularização, aqui entendidas como processos similares, amalgamados pela prevalência da mercadoria e do entretenimento, constituiriam uma poderosa, inevitável e indissociável lógica produtiva que, no limite, inviabilizaria o exercício de qualquer política não totalmente transtornada pelo espetáculo, nesse novo espaço, nessas novas linguagens, enfim, nessa nova dimensão pública da sociedade contemporânea (RUBIM, 2004, p. 207).

Contudo, quando colocamos a questão da espetacularização como questão periférica, não foi à toa, visto que Rubim (2004) confirma a relação, não obrigatória, entre essa questão-mesmo quando mediada por construções espetaculares da realidade- e a midiatização e,

também, a despolitização. Essa relação é evidenciada pelo autor ao exemplificá-la através da comparação entre estratégias de intervenção na mídia por grupos globais, no caso o Greenpeace<sup>59</sup>, o qual utiliza de ações espetaculares para chamar atenção da opinião pública e a Anistia Internacional<sup>60</sup>, que busca a atenção da mídia e da opinião pública pela afirmação e reconhecimento social das causas relacionadas aos direitos humanos.

À comparação acima pode-se confirmar e exemplificar a seguinte sentença: “A midiaticização da política não implica, de imediato, sua espetacularização” (RUBIM, 2004, p. 209). Nesse sentido, é relevante para nós esse aspecto, em razão da estratégia da Anistia Internacional ser compreendida como uma adequação do seu papel à mídia, visto que ela se insere, oportunamente, em notícias acerca do tema dos direitos humanos, não podendo confundir sua atuação teórica e embasada por dados com a espetacularização, exemplificado no levantamento sobre a violência e a atuação policial no Rio de Janeiro<sup>61</sup>.

A relevância, para essa comparação, reside no fato de Rubim (2004), com essa assertiva, passar a identificar a midiaticização da política, já afastada da espetacularização, observando-a em diferentes modalidades de exposição, como a cobertura jornalística de caráter ordinário, onde reside o noticiário cotidiano, cobrindo as atividades diárias dos poderes executivo e legislativo, em qualquer nível e entrevistas, ambos em princípio argumentativo, mas sem recursos estéticos, dificultando, porém não impedindo, a espetacularização. Já com os acontecimentos extraordinários, as manifestações, escândalos e atos públicos, a exposição recorre, em diferentes graus, a princípios inerentes da espetacularização, com coberturas especiais que valorizam essa mídia mais escandalosa, de acordo com Rubim (2004).

Assim, podemos concluir que a midiaticização, veiculação da política através da mídia, assume, quando unida a interesses privados específicos, a configuração de um risco para a sociedade, sendo capaz de provocar, através da interação da notícia, algum grau de manipulação midiática, um direcionamento de questões com a intenção de interferir no processo de formação da opinião, no debate público. Nesse sentido, a interferência, como entendemos a partir da literatura, incide sob a sociedade de algumas formas comumente

---

<sup>59</sup> Organização não governamental (ONG), que atua, mundialmente, em questões acerca da preservação ambiental, com uma filosofia radicalizada, por manifestações e da desobediência civil, promovendo o que o autor compreende como ações espetaculares.

<sup>60</sup> ONG global, que tem por objetivo a realização de pesquisas e ações acerca da prevenção, combate e busca por justiça em casos de abusos contra os direitos humanos.

<sup>61</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/anistia-internacional-alerta-para-aumento-da-violencia-no-rio-21297604> acesso em 13/02/2018.

benéficas para determinados atores políticos, o interesse privado, seja do Estado, da elite burocrática, partido político opositor ou mesmo do proprietário do jornal, este subordinado a seus anunciantes. Dessa forma, a primeira incidência é no sentido de direcionar a opinião pública, sujeitando-a à vontade de outrem ao manifestar, assim, seu caráter heterônomo, que passa a destacar determinado tema, que seja de interesse daquele que manipula a informação, com a intenção de orientar o leitor ou receptor a determinada conclusão, quando não o faz por ele. Contudo, num contexto de massificação da mídia, tem-se, como resultado, a multiplicação de um interesse privado, que independe do remetente, visto que quando muitas pessoas passam a questionar, a conversar, pelo *medium*, sobre o mesmo tema, o objetivo foi atingido, ou seja, a mídia levanta uma questão e deixa a esfera pública intensificar o debate.

A segunda incidência é a criação de *uma realidade desconexa à realidade*. Aqueles que buscam a manutenção do *status quo* tendem a criar um cenário melhor do que é, passando uma imagem de proteção social, com atenção aos direitos sociais, com qualidade de vida e cidadania, assim como o cenário contrário, a depender do interesse daqueles que se opõem ao poder político, criando um cenário de caos absoluto. Dessa maneira, quando a mídia abraça esse tipo de manipulação, independente do lado, ela compactua e transforma sua cobertura em propaganda política, focando nas qualidades ou problemas, de forma a considerarmos sua representação como absoluta. Há aqui fortes tendências à espetacularização.

Por fim, há a incidência com a intenção de legitimar ou deslegitimar o poder político. Esse tipo de incidência não é de responsabilidade exclusiva da midiaticização, muito em razão do que aponta Sanchotene: “Os modos de contato das mídias com o público na atualidade vêm reforçando o caráter de veracidade dos fatos, dando ao público uma legitimação do que está sendo transmitido” (SANCHOTENE, 2009, p. 255). Nesse sentido, ao relacionarmos a cobertura da política, para o bem e para o mal, há o caráter de veracidade dos fatos, como chama o autor, que se dá em razão do sentimentalismo às instituições midiática e estatal ou em razão da capacidade crítica dos receptores, grande parcela da culpa recai aí sobre o Estado, dada a qualidade do sistema educacional.

#### **4.2 O GLOBO COMO AGENTE DE LEGITIMAÇÃO**

No Rio de Janeiro, a mídia impressa é bastante diversificada. Entre eles, estão os populares de maior tiragem, *O Dia* e o *Extra*, direcionados às camadas mais simples da população, mais acessíveis pelo baixo preço e pela linguagem descomplicada, com ênfase em problemas locais, como crimes, servidor e serviços públicos. Ainda entre os populares, podemos destacar o *cult*<sup>62</sup>, jornal *Meia Hora*, que faz uma cobertura com uma linguagem coloquial, famoso por suas capas irreverentes e provocativas. Também se destaca o jornal *Povo do Rio*, focado na cobertura policial e com a publicação de fotos explícitas de crimes.

Há, no contexto estadual, *O Fluminense*, diário que, como diz o nome, tem circulação mais forte no interior do estado. Com fundação em 1878, orgulha-se de ser o mais antigo do Estado e o terceiro do país, com circulação ininterrupta, com mais de 40 mil edições, com o reconhecimento das aspirações populares. No Rio de Janeiro, no dia 25 de fevereiro de 2018, houve o relançamento da versão impressa do *Jornal do Brasil*, suspensa desde julho de 2010, o que traz à cena um dos jornais mais tradicionais e intelectualmente engajados da imprensa brasileira, com um perfil global, veiculando notícias internacionais de política e economia.

Porém, a sede das Organizações *Globo* é no Rio de Janeiro. Empresa familiar, conservadora, comandada pela família Marinho, possui, assim como o *Extra*, o diário *O Globo*, o veículo impresso mais tradicional do Estado. Preocupado com o contexto macro da política e da economia, com características opinativas, tem em seu caderno de esportes um dos mais relevantes do país. Especificamente acerca de seu caderno esportivo, há o hábito, entre nós, apaixonados por futebol e membros da nação rubro-negra, de somente tomar como certeza notícias acerca do clube de futebol mais importante do mundo, o Flamengo, que, após ser noticiado pelo caderno de esportes d'*O Globo*, com opiniões emitidas por Fernando Calazans e outros colegas, modificam a percepção dos eleitores sobre o clube.

Dessa forma, evidenciamos, como hábito, um sentimentalismo estabelecido por muitos, o de considerar fatos noticiados pelo jornal como verdade absoluta, visto que, partindo do ponto de vista esportivo, é inofensivo, o que não podemos considerar, por outro lado, do ponto de vista político, econômico e social, pois prejudicam a relação entre as esferas política e público, legitimando ou deslegitimando o poder político, apenas por fatos, como narrados por *O Globo*<sup>63</sup>. O diário, lançado em 1925, com abordagem independente da opinião e dos interesses comerciais, tem um histórico de engajamento político e apoio às elites burocráticas, como aponta Aguiar (2014).

---

<sup>62</sup> Se tornou *cult* em razão do humor das capas e sua recepção pela cultura popular a sua forma de fazer um jornalismo pretensamente de baixa qualidade, justamente por fugir dos conceitos dos jornais mais tradicionais.

<sup>63</sup> Fundado por Irineu Marinho, em 29 de julho de 1925, atualmente é regido por princípios jornalísticos e editoriais comuns a todo o grupo Globo, da isenção, correção e agilidade.

A título de exemplo, esse diário apoiou a Revolução de 30, o Estado Novo e a Ditadura Militar, posteriormente. Nesse sentido, a relação com Vargas nunca foi de total legitimação ou deslegitimação, o que fica evidenciado pela sua oposição, pouco crítica, à aproximação do presidente ao Eixo, enquanto apoiava os aliados e, também, às legislações trabalhista e previdenciária.

Quando do golpe do Estado Novo, Aguiar (2014) verifica que, em razão da censura imposta por Vargas, o diário desviou seu foco, da política para outras áreas da cobertura jornalística, como esportes e a cobertura internacional. Contudo, é verificada uma mudança de lado, no sentido contrário à sustentada antes da candidatura de Vargas, em 1930. Dessa vez, o diário passou a fazer oposição, mesmo que moderada, a seu regime ditatorial.

Destaque é dado à perseguição ideológica, primeiro na área econômica, que jornal aderiu em prol de seu viés neoliberal, começando no levante comunista de 1935, chamando seus adeptos de criminosos, difamando essa ideologia e aqueles que a defendiam, sobretudo ao apoiar a ilegalidade imposta ao PCB e a consequente cassação de seus parlamentares, bem como o rompimento das relações do Brasil com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Fato que transforma o diário *O Globo*, e de forma bem natural, em apoiador do golpe militar de 1964 e da ditadura que se seguiu até 1985, do qual foi defensora da ala mais liberal dos militares, legitimando a proposta do General Figueiredo de transição lenta e gradual para o sistema democrático.

No caso específico do Rio de Janeiro, Aguiar (2014) aponta o apoio de *O Globo* ao candidato Moreira Franco (PMDB) na disputa eleitoral em que saiu vitorioso Brizola (PDT), fazendo oposição ao governo deste. Essa oposição, contudo, não se viu a Sérgio Cabral. Todavia, passou a deixar de legitimar seu governo, em julho de 2013, como pretendemos evidenciar.

Faremos, assim, uma pesquisa pelo Acervo do jornal *O Globo*, dentro da temática de nossa pesquisa, com o objetivo de apontar fatos legitimadores e deslegitimadores que expliquem e evidenciem a mediação da política no Estado do Rio de Janeiro.

Assim, no escopo do nosso trabalho, há um artigo, na coluna de opinião, intitulada de ***Por que o Rio quebrou?***<sup>64</sup>, no qual o jornalista Cid Benjamin responde, à indagação presente ao título do artigo, que o RJ “quebrou por práticas indefensáveis e inaceitáveis de seus governantes”, apontando, ainda, como uma “meia verdade” o fato da responsabilização, tal qual indicada pelas autoridades, pela diminuição da arrecadação com *royalties*, em

---

<sup>64</sup> Artigo veiculado em *O Globo*, no dia 04/08/2016.

consequência da queda do preço do petróleo. Fato contínuo, o jornalista segue a linha dos dados, como apresentamos no capítulo primeiro, acerca do ICMS, o qual é apontado, erroneamente, como segunda fonte de renda, o que, cabe lembrar, na realidade é a principal fonte de renda da fazenda estadual.

Entretanto, concordamos com o valor das isenções, e o autor segue a apontar R\$ 185 bilhões, entre 2005 e 2015, mesmo período em que o Estado arrecadou R\$ 236 bilhões. Além disso, o autor faz um cálculo: “para cada real que arrecadou de ICMS, o Estado isentou R\$ 0,78”. O jornalista ainda aponta para isenções no valor de R\$ 36 bilhões, enquanto a arrecadação foi de R\$ 35 bilhões relativos apenas ao ano de 2015. Benjamin ainda faz uma importante recapitulação sobre um fato:

Em dezembro de 2015, tomando uma decisão a que não estava obrigado, Pezão resolveu pagar a conta de luz da subsidiária da Odebrecht que opera os trens da SuperVia, no valor de R\$ 38 milhões. A justificativa? As tarifas de energia subiram mais do que o previsto e, por isso, a margem de lucro da empresa foi menor do que o esperado (O GLOBO, 04/08/2016).

O motivo do presente de natal à Odebrecht, como Benjamin aborda a questão acima, pode ser muito bem explicado, mais especificamente na página seis do diário, ao expor:

Ex-presidente da construtora Odebrecht, Benedicto Júnior afirmou, em delação premiada, que a empresa gastou em torno de R\$ 120 milhões com o ex-governador do Rio, Sérgio Cabral (PMDB) e o governador Luiz Fernando Pezão (PMDB), entre caixa dois para campanhas de ambos e propinas pagas a Cabral (O GLOBO, 14/04/2017).

Assim, *O Globo* faz, no dia 20/06/2016, um raio x das finanças do Estado do Rio de Janeiro, após três administrações de Cabral e Pezão, apontando as receitas, a que inclui *royalties* e participações especiais, ICMS e IPVA, quando somente este último mostra crescimento, antes dos repasses aos municípios. Benjamin analisa também os gastos, que apontam crescimento referente à folha de pagamentos, de inativos e pensionistas, que chegam R\$ 13,2 bilhões/ano, dívidas com a União e os bancos, totalizando, até então, o valor de R\$ 107,2 bilhões e queda em relação a pessoal e encargos sociais<sup>65</sup>, chegando, assim, ao valor de R\$ 20,8 bilhões/ano. O diário ainda explica o conceito legal do estado de calamidade, ao afirmar:

Calamidade pública é uma “situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo substancialmente sua capacidade de resposta”. O conceito

---

<sup>65</sup> O jornal insere, no seu gráfico sobre gastos com pessoal e encargos sociais, gastos relativos a ativos e, novamente, inativos, visto que há um gráfico sobre os gastos com inativos e pensionistas.

foi definido numa lei federal de 2010. A aplicação da lei em casos de crise financeira divide os especialistas. Para Bruni Navega, da comissão de Direito Administrativo da OAB/RJ, o texto não é muito claro, mas normalmente calamidade é um evento da natureza. Segundo ele, no entanto, estados e municípios vêm usando o recurso em caso de solvência. Ao decretar calamidade, é permitido fazer despesas fora da Lei Orçamentária e contratar serviços e obras sem licitação (O GLOBO, 20/06/2016).

A matéria segue, apontando alguns números da crise como: a previsão do rombo orçamentário para 2016 em R\$ 19 bilhões; vencimentos da dívida com a União, que totalizariam R\$ 6,5 bilhões; e a dívida com bancos e organismos internacionais, que ficariam em R\$ 3,5 bilhões; e, a partir disso, levanta as diferenças entre arrecadação em 2011, que foi de R\$ 39,2 bilhões para R\$ 51,2 bilhões em 2015, e a dívida, que foi de R\$ 57,3 bilhões em 2011 para R\$ 101,3 bilhões em 2015. O artigo ainda passa a comparar a proporção receita/dívidas do período, que foi de 1,46 para 1,98, e lembra que a LRF não permite aos estados comprometer mais que o dobro da sua receita com dívidas, ou seja, passou da menor proporção dos últimos 15 anos para o limite do teto. Dessa forma, o diário aponta as consequências da crise: na educação, professores da rede estadual e da UERJ em greve e algumas escolas ocupadas por alunos, que pedem melhoras na educação; salários do funcionalismo atrasados e pagamentos parcelados; na saúde, situação caótica, troca de secretários e transferência de hospitais do estado para a prefeitura; na segurança, nas palavras do chefe de Polícia Civil, a instituição beira o colapso; e cortes no bilhete único, nos transportes e extinção do programa Renda Melhor, no Social.

O Globo faz, ainda, na página oito, afirmações a partir de especialistas em contas públicas. O economista Mauro Osório- o mesmo que o Estado do Rio de Janeiro cita ao defender as isenções fiscais, as quais são omitidas pelo jornal- afirma que são necessárias ações criativas, como a securitização da dívida, com a indispensável ajuda da União para a solução da crise. Já José Roberto Afonso, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, aponta as restrições legais aos estados, como majorar impostos no ano corrente, para afirmar a necessidade de ajuda da União ao Estado, em razão de sua maior margem de manobra.

Ainda na mesma página 8, da edição do dia 20/06/2016, *O Globo* já levanta a bola da reforma previdenciária, ao citar a professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro e especialista em contas públicas, Margarida Gutierrez, que indica o gasto dos estados com a Previdência, como a principal questão em relação aos estados, lembrando os gastos de R\$ 13,2 bilhões em 2015. Nesse sentido, a professora cita a necessidade de reformas de longo

prazo e também de repensar o serviço público, redistribuir sem demitir, assim como a questão previdenciária, conforme aponta o jornal:

Independentemente das medidas emergenciais, especialistas recomendam ajustes de longo prazo. A reforma da previdência, que consome 70% das receitas estaduais, é a principal recomendação. De 2006 a 2015, os gastos anuais com inativos e pensionistas do Rio saltaram de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 13,2 bilhões.

- Temos regras na Previdência que ainda são muito generosas. A trajetória dos gastos previdenciários é muito mais preocupante que a dos gastos com pessoal. A cada nova contratação, essa conta incha – avalia Margarida Gutierrez, professora da UFRJ e especialista em contas públicas.

Já Istvan Kaznar, economista da Fundação Getúlio Vargas (FGV), avalia ser necessária uma reestruturação mais profunda do funcionalismo público. Ele sugere medidas como a aplicação de cargos de meio período, além de uma avaliação melhor dos níveis de eficiência de áreas do serviço público (O GLOBO, 20/06/2016).

As matérias acima, especialmente as do dia 20/06/2016, agem com a intenção de deslegitimar, tirar a legitimidade de um governo ou, mais especificamente, da figura maior do Estado, o governador Pezão, assim como de seu antecessor e padrinho político, o já preso e condenado Sérgio Cabral, em que seus governos têm resultados catastróficos para a economia fluminense e a estabilidade fiscal, o que não fizera com a implementação das políticas que levaram a esse resultado. Resultados são ainda mais prejudiciais, se relacionarmos que ambos estão cercados de acusações de corrupção e são responsabilizados, como aponta o artigo *Por que o Rio Quebrou?* e, se o quisesse, poderia responder, o Rio quebrou em face das práticas que seus governadores assumiram antes, durante e depois de chegar ao poder.

Contudo, esse comportamento de deslegitimar o governo do Rio de Janeiro nem sempre se viu presente em *O Globo*, em razão de um comportamento que, muitas vezes, legitimava a elite burocrática e as estratégias de políticas públicas, agora consideradas estereotipadas, desse governo. Assim, é evidenciada mais uma reviravolta no apoio do diário aos detentores do poder, agora especificamente no caso do Rio de Janeiro.

Na mediação da política, a forma mais comum de legitimar um político é dando voz a ele - o que diário muitas vezes fez -, desde a posse de Cabral em que, entre adjetivos, citou o recém empossado governador, do dia dois de janeiro de 2007, quando falou sobre o local da posse, a inoperante e corrupta ALERJ, como nos lembra uma recente operação policial: “Tomar posse no Palácio Tiradentes é para mim uma grande emoção. Nesta casa aprendi muito, aprendi a respeitar o mandato popular”. E, ainda na página dezoito, outra citação, com destaque a ela em uma das manchetes, **“Nosso governo vai ganhar a guerra contra esses criminosos, nós vamos dar segurança à nossa população”**.

Antes de apontarmos a questão específica da crise fiscal, aproveitamos o discurso de

vencer o tráfico, remetendo-nos à edição do dia 1º de janeiro de 2012, em que a manchete aponta: **“moradores e turistas comemoram, na cidade unida, a chegada de 2012”**, considerando, de forma antecipada, a vitória do Estado sobre o poder paralelo do tráfico, citando o caso da Rocinha, em que moradores e turistas acompanhavam as queimas de fogos da comunidade, aludindo à união do asfalto com o morro. A frase que celebrava a chegada do ano novo não foi esquecida. Porém, dessa vez, em **“A cidade unida pelo medo”**, do dia 23 de setembro de 2017, revela-se o pânico na comunidade e também em toda a zona sul, escancarando o crescimento, novamente, da insegurança e violência em diversos pontos da capital fluminense, como já vinha ocorrendo desde 2013, estendendo-se a outros pontos do Estado, então, afetados, como Macaé, Niterói e Angra dos Reis.

Contudo, acerca da questão econômica e de empregos, no dia 07 de julho de 2009, há a seguinte manchete no diário: **“Emprego no Rio cresce em meio à crise: 26 mil vagas desde outubro”**. *O Globo* recorre a Mauro Osório para explicar esse crescimento econômico no Rio, o qual argumenta que o sistema produtivo do Rio, por ser apoiado pelo setor de serviços, não sente tanto a crise econômica. Mas o professor cita também que há um freio no crescimento populacional e que este incentivou os trabalhadores a recorrerem à formalidade. Por outro lado, Luciana de Sá, diretora da FIRJAN, aponta para a manutenção dos investimentos da Petrobras, além de áreas econômicas, como vestuário, calçados, indústria química e perfumaria que também sustentariam o crescimento na produção. Apontamos que não há, por parte do jornal e dos especialistas, indícios acerca dos incentivos fiscais. Todavia, além da indústria do petróleo, as áreas que apresentam crescimento são beneficiadas por incentivos fiscais.

Acerca da questão econômica, há um editorial especial, intitulado *Rio Virtuoso*<sup>66</sup>, o qual abordaremos mais a frente, que indica uma onda de otimismo e crescimento no Estado. Na edição do dia 30 de dezembro de 2010, apontam-se investimentos, crescimento econômico em diferentes regiões do estado, assim como índices positivos de emprego e renda. Assim, há um destaque sobre o crescimento da arrecadação com o ICMS e o consumo, visto que o primeiro é resultado direto do segundo, uma vez que o imposto é sobre o consumo, não havendo, assim, nenhum questionamento em relação aos benefícios fiscais.

Ainda sobre incentivos fiscais, há um questionamento no diário, na edição de 28 de junho de 2011, quando já se tinha atingindo a quantia de R\$ 50 bilhões. O levantamento é

---

<sup>66</sup> Caderno especial patrocinado, parte integrante da edição do dia 30/12/2010, com patrocínio de capa inteira da empresa de tabaco Souza Cruz, valorizando o cenário de prosperidade e paz que, pretensamente, se apresentava ao Estado do Rio de Janeiro, com a atração de investimentos e turistas.

sobre empresas beneficiadas com isenções fiscais, mesmo após condenação judicial, todas na esfera da União. A Secretaria de Fazenda se defende, afirmando que há impossibilidade daquelas que se encontram em discussão judicial com o Estado do Rio. Há ainda um levantamento acerca dos benefícios concedidos pelo governo ao empresário Eike Batista, até então R\$ 79, 2 milhões, incluindo o iate turístico que o mesmo possuía.

Assim, sobre a estratégia de isenções fiscais promovida pelo governo do Rio de Janeiro, até o estouro da crise fiscal do Estado, em dezembro de 2015, não há nenhum questionamento acerca da efetividade dos programas que abarcam as modalidades de benefícios fiscais. Contudo, em um domingo, na edição do dia 24 de abril de 2016, há um questionamento na manchete do caderno de Economia: **“muito incentivo, pouco resultado”**, o qual segue afirmando que o **“Rio é o estado com menor aumento de arrecadação de ICMS e segue dependente do Petróleo”**. Neste aspecto, vale lembrar que o RJ teve um crescimento de 356% na arrecadação com ICMS, entre 1999 e 2015, a menor variação entre todos os estados brasileiros, assim explicado:

Enquanto a arrecadação de royalties e participações especiais de petróleo cresceu 1.800%, em valores correntes entre 1999 e 2015, o recolhimento de seu principal tributo, o ICMS, ostenta vigor bem mais discreto. Segundo o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), nesse período, a receita do Rio com ICMS subiu 356% em valores correntes, passando de R\$ 7,229 bilhões para R\$ 33,033 bilhões. É a menor variação entre os 27 estados e o Distrito Federal (O GLOBO, 24/04/2016).

E, mesmo após o erro no número de unidades da Federação, segue:

Os números mostram que o estado do Rio, nos últimos anos, contou com os bilhões que passou a receber de royalties desde 1999, como resultado da mudança na Lei do Petróleo, passando a adotar uma política tributária de incentivos e pouca atenção à arrecadação do ICMS que, segundo os especialistas, não rendeu os frutos esperados. Em 16 anos, a valores de hoje (atualizados pelo INPC), o estado recebeu R\$ 114,9 bilhões em royalties e participações especiais sobre campos de petróleo, segundo dados do InfoRoyalties, base de dados elaborada pela Universidade Candido Mendes em campos (Ucam-Campos) (O GLOBO, 24/04/2016).

E põe fim à questão:

Os incentivos tributários criados na última década, por sua vez, ganharam força ano após ano. Somente entre 2008 e 2013, a renúncia fiscal chegou a R\$ 32,4 bilhões, destaca estudo feito pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio. Mas, apesar do esforço de atração de novas empresas na última década, a economia do Rio ainda continua dependente do petróleo, que corresponde atualmente por 33% de seu Produto Interno Bruto (PIB, soma dos bens e serviços produzidos no país) (O GLOBO, 20/06/2016).

Dessa forma, há uma enxurrada de críticas acerca dos incentivos, da dependência do petróleo e da inexistência de um fundo soberano com a receita dos *royalties* em relação à

guerra fiscal e às dívidas fiscais das empresas com o tesouro estadual. Assim, o especialista que faz a análise para o diário vê uma concentração dos incentivos na área de petróleo e gás e afirma:

José Vianna, professor de pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes, em Campos, lembra que a renúncia fiscal acabou não compensando, já que hoje o estado sofre com a falta de recursos oriundos do petróleo, agravada ainda com a paralisia decorrente da operação Lava-jato. [...] O panorama fica ainda pior se levarmos em conta que muitos investimentos subsidiados no Rio nos últimos anos foram polarizados pela cadeia de óleo e gás, como os portos logísticos, o complexo petroquímico, o setor naval e a siderurgia – disse Vianna (O GLOBO, 24/04/2016).

Na mesma edição do dia 24/04/2016, Marco Capute, secretário de Desenvolvimento à época, com a intenção de defender a administração e a estratégia de incentivos, rebate as críticas e afirma não ter sido em vão as renúncias fiscais, além de afirmar que dará mais incentivos se preciso for, referindo-se à guerra fiscal da seguinte forma:

O secretário diz que os incentivos refletem a guerra fiscal dos estados. E garante que o Rio não tem a política mais agressiva. Ele exemplifica o caso de estados do Nordeste, como Bahia e Pernambuco, que chegam a dar desconto de até 95% no ICMS e ainda contam com desconto no Imposto de Renda, por meio da Sudene. Destaca ainda que São Paulo concede incentivos em resposta à política de outros estados (O GLOBO, 24/04/2016).

O Globo continua citando o próprio secretário:

– Mas se precisar dar mais incentivo, vou dar. Claro que tudo tem que ser dosado. Perdemos muitas empresas do setor de fármacos na década passada, mas estamos voltando a conquistá-las. No caso da Hyundai, tivemos que zerar o ICMS por dois anos, pois, sem isso, perderíamos para São Paulo. Agora, a Arno está vindo para o Rio com investimento de R\$ 300 milhões e ICMS entre 2% e 3% – afirmou Capute, que admite ser difícil tirar o peso do petróleo na economia do Rio (O GLOBO, 24/04/2016).

Na mesma matéria, *O Globo* ainda recorre ao Sistema FIRJAN - leia-se ao empresariado - em que seu gerente reafirma o discurso, no mínimo tendencioso, do mercado acerca do financiamento dos incentivos fiscais, como se segue:

Guilherme Mercês, gerente de Ambiente de Negócios e Infraestrutura do Sistema Firjan, lembrou que os programas não envolvem desembolso de recursos e preveem apenas aumento na arrecadação, além de geração de emprego. Ele lembra que, no atual cenário de crise, se os benefícios não forem atrativos, há o risco de perder ainda mais empresas.

O Rio até entrou tarde nessa guerra fiscal entre os estados e perdeu ao longo dos anos muitas empresas para São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. Estamos inseridos em um ambiente por busca de arrecadação, com o lema de cobrir qualquer oferta. Mas é importante que o Rio adeque suas despesas às suas receitas, que são fontes de financiamento de gastos – disse Mercês (O GLOBO, 24/04/2016).

Após a descoberta da lâmpada, em que a estratégia de isenções se tornou um filho feio, aquele que ninguém reconhece a paternidade, a questão do ICMS e das isenções tomou conta do jornal diariamente e abriu os olhos da população, da oposição na ALERJ, do MP-RJ, menos do governador, visto que no ano 2016, a prática continuou, como meses de salários atrasados e o estado completamente inviabilizado. Assim, cabe aqui uma recordação que afirmamos sobre somente tomar como verdade quando sai nas páginas do caderno de esportes de *O Globo* e, assim, através do reconhecimento do crescimento e desenvolvimento do Estado fluminense, sem se aprofundar nas questões, muitas vezes por interesse de outrem, ocultas aos leitores.

Nesse sentido, se considerarmos a reportagem de capa desse caderno especial, intitulado Rio Virtuoso, que compõe a edição do dia 30 de dezembro de 2010, final da primeira administração Cabral, vende-se **“um cenário de encher os olhos”**, com a imagem do Cristo Redentor, apontando bastante um quadro próspero para a cidade e o estado do Rio, a partir da afirmação: “Após anos de estagnação, Rio recupera o alto astral, com avanços na infraestrutura, na economia e na segurança” (O GLOBO, 30/12/2010).

Assim, dias antes, na edição do dia 19 de dezembro de 2010, fica evidenciado o comportamento legitimador de *O Globo* a Sérgio Cabral, em um caderno especial acerca da Era Lula, parte integrante dessa edição, que chama a atenção, na página 27, para **“um governo que o Rio vai demorar a esquecer”**, afirmando o seguinte: “Afinidade entre Lula e o governador Sérgio Cabral levaram o estado a um patamar único de investimentos federais” (O GLOBO, 19/12/2010). Contudo, mesmo com o foco na retrospectiva da Era Lula, em face da despedida do mesmo, há um foco muito maior, nessa página, a Sérgio Cabral e *dando sua face ao que vem chamar de Rio Virtuoso*.

Contudo, chega junho de 2013, e o que era chamado, na capa da edição de 12/06/2013, de **“a marcha da insensatez”**, passa a ser compreendido, pela capa da edição de 18/06/2013, como **“o Brasil nas ruas”**, afirmando que a marcha dos 100 mil, que tomava a Avenida Rio Branco, exemplifica **“um país que se mexe”**. Entretanto, *O Globo* via somente a redução da tarifa dos ônibus como bandeira, omitindo a exigência pelo fim da corrupção, visto que a Copa das Confederações estava próxima e o símbolo daquele movimento era o complexo Maracanã e a demolição do Museu do Índio.

O governador Sérgio Cabral virou foco das manifestações ainda em junho, visto que, na edição de 22/06/2013, há na capa do diário uma foto da rua em que morava o governador cercada por policiais militares, em razão de manifestação na Praia do Leblon. Na edição de

24/06/2013, *O Globo* mostra que manifestantes já acampavam na esquina da rua em que Cabral residia.

Já em agosto do mesmo ano, 02/08/2013 mais exatamente, o caso Amarildo escancara a insatisfação da população e o fim da legitimação do jornal à administração Cabral, face à manchete “Protesto dá nó no trânsito da Zona Sul”, com a seguinte colocação na capa do diário:

Cerca de 300 moradores da Rocinha interditaram ontem à noite a Autoestrada Lagoa-Barra, em protesto contra o desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza, ocorrido após ele ter sido levado por policiais da UPP da favela. O protesto deu um nó no trânsito da Zona Sul. O grupo se juntou a manifestantes acampados próximo do apartamento do governador Sérgio Cabral, no Leblon. “Também quero saber onde está Amarildo”, disse Cabral, garantindo rigor na apuração (O GLOBO, 02/08/2013).

A partir de então, há um distanciamento gradual entre *O Globo* e a administração Cabral, passando a evidenciar-se com um viés mais negativo até o aprofundamento das investigações acerca do caso Amarildo, visto que, a partir de então, a imprensa como um todo passa a relacionar a brutalidade da PM ao governador, dando mais ênfase à presença de manifestantes acampados na rua do representante maior do governo. Contudo, voltando a nosso escopo, mostraremos a diferença de comportamento de mediação na área dos gastos da administração Cabral, os quais não foram uma das maiores preocupações do diário *O Globo*, tendo em vista que sempre havia um viés positivo, mesmo com o comprometimento das receitas com isenções, crises e quedas de arrecadação, evidenciando o superávit, economia para pagamento da dívida entre outras.

E não tardou a relacionar Cabral negativamente. Já na edição de 11 de julho de 2013, na página 11 de *O Globo*, há uma manchete que busca atingir não só Cabral, mas todo seu primeiro escalão, **“helicópteros do primeiro escalão do estado valem R\$ 49,8 milhões”**, que identifica a frota que serve à administração do estado ser composta de sete aeronaves, enquanto a frota que serve à população, nas áreas de segurança pública e saúde, é de dez aeronaves. E sobre os gastos da administração Cabral com a compra dos helicópteros, o diário afirma:

Dos sete aparelhos do primeiro escalão, três foram comprados no governo Cabral. O mais caro é o Agusta, que está estimado em R\$ 19,6 milhões e foi adquirido em 2012. Outro, EC135, foi comprado em 2009 e vale R\$ 11,9 milhões. Ontem, o governo decidiu repassar aos bombeiros uma das suas aeronaves, modelo Esquilo (R\$ 1,2 milhão) (O GLOBO, 11/07/2013).

Já sobre o uso das aeronaves, *O Globo* afirma que os respectivos representantes se

defendem:

Além de Cabral, que usa os helicópteros para levar a família e babás para Mangaratiba, onde tem casa, como revelou a revista “Veja”, o vice-governador e presidente da ALERJ, deputado Paulo Melo (PMDB), usam as aeronaves para chegar às suas casas. Pezão costuma ir para Pirai de helicóptero, enquanto Melo já utilizou para chegar a Saquarema. Em nota, a assessoria de Pezão diz que o uso da aeronave é prerrogativa do cargo, pois o vice “vem de uma cidade do interior”. Segundo o estado “a família do governador tem direito a usar o helicóptero dentro do princípio de razoabilidade” e as babás viajam sempre na companhia dos filhos de Cabral. Sobre o empréstimo para Paulo Melo, o governo informou que “o presidente (da ALERJ) tem toda a legitimidade para solicitar o uso de helicóptero. Não se trata de empréstimo, mas de uso da aeronave pelo presidente de um poder”. Ainda de acordo com o estado, quando necessário, a Defesa Civil também usa essas aeronaves de passageiros em ações de resgate (O GLOBO, 11/07/2013).

E, pior, na mesma página, abaixo da reportagem, compara-se o Rio à Suíça, onde as autoridades usam transporte coletivo e se afirma: “Autoridades do país só podem usar helicóptero com permissão especial” (O GLOBO, 11/07/2013). Assim, ainda acerca dos gastos da administração, mas sob Pezão, a edição do dia 28 de junho de 2014, o diário dá especial atenção, e demoniza, aos aumentos ao funcionalismo em período eleitoral, chamando-os de **“bondades a longo prazo”**, sobre o reajuste do teto remuneratório promovido pelo governador e candidato à reeleição, ressaltando o conseqüente impacto nas contas do estado, ao afirmar:

Uma das proposições do Executivo aprovadas anteontem foi a elevação no teto do funcionalismo no estado – que passará de R\$ 21.800 para R\$ 26.600. O aumento será escalonado em quatro anos. É uma medida que vai beneficiar 759 servidores ativos e 2.101 aposentados, mas que custará aos cofres públicos R\$ 8,8 milhões já este ano e R\$ 216 milhões em 2017, ano em que o salário máximo do funcionalismo atingirá R\$ 26,6 mil (O GLOBO, 28/06/2014).

Sobre o reajuste salarial, o jornal aponta que beneficiará 326.498 servidores ativos e aposentados pela aprovação e aponta, de acordo com cálculos da Secretaria de Planejamento e do presidente da ALERJ, Paulo Melo, o seguinte impacto:

O cálculo feito pela Secretaria de Planejamento é que os reajustes, planos e gratificações custarão R\$ 351,4 milhões já este ano. Segundo o presidente da ALERJ, Paulo Melo (PMDB), o impacto deve ser de R\$ 1 bilhão por ano a partir de 2015. A aprovação do pacote de bondades é visto por alguns deputados da oposição com uma estratégia de Pezão para se diferenciar do ex-governador Sérgio Cabral (O GLOBO, 28/06/2014).

Em contraposição às duas últimas colocações, mas ainda cerca dos gastos, *O Globo*, na edição do 01 de maio de 2009, enquanto o diário ainda legitimava a administração Sérgio Cabral, nos chama a atenção à manchete, **“governos arrecadam menos, mas gastam mais”**,

com dados do 1º bimestre de 2009 comparados pelo mesmo período de 2008. O jornal coloca *o Rio de Janeiro como exceção*, especialmente tratando do gasto com pessoal, comparando o aumento dos estados de Pernambuco, Minas Gerais, onde houve crescimento de 17,9% e 16,3%, respectivamente, enquanto no estado fluminense, a folha de pessoal teve crescimento de 4,1%. Dessa forma, ao entrevistar o então secretário de fazenda do estado do RJ, Joaquim Levy, que aponta o equilíbrio fiscal das contas estaduais, ao afirmar:

O equilíbrio deve-se a uma equação simples. O governo estadual aumentou o gasto com pessoal em 4,1%[...] e reduziu outras despesas em 7,3%. O secretário de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, Joaquim Levy, ressalta que tem como meta fazer caixa para enfrentar a crise. Levy admite que parte dessa redução dos é fruto de efeito contábil. As despesas referentes a juros e encargos da dívida ficaram 34,9% menores R\$ 120,95 milhões referentes a estas despesas foram registradas em março (O GLOBO, 01/05/2009).

Dessa forma, *O Globo* evidencia uma maquiagem fiscal, visto que o Estado, ao fazer um balanço do 1º bimestre, reconhece que dívidas do período foram lançadas no mês seguinte, outro bimestre, e, mesmo assim, destaca a situação fiscal como positiva. Assim, nada mais simbólico que a manchete da página 29, da edição de 04 de abril de 2010, que afirma **“Rio ganhou transparência e disciplina fiscal”**, em que o Secretário Levy aponta o corte de intermediários e o pagamento em dia para corroborar a classificação de grau de investimento, além de apontar que a Standard & Poor’s<sup>67</sup> não via riscos na perda de arrecadação com uma possível mudança na legislação acerca dos *royalties*, em razão da ilusão do pré-sal.

Nesse sentido, a manchete é retirada da entrevista com Levy, em que ele vê, na classificação do grau, uma indicação de que os jogos olímpicos seriam realizados com transparência e responsabilidade fiscal. Ademais, Levy também vê na transparência o grande ajuste que permitiu ao Estado essa classificação, assim como o fim dos intermediários na administração pública, com adesão de tecnologias, possibilitando o superávit primário de 2009, que teria ficado perto dos R\$ 2 bilhões.

Há, entretanto, a afirmação de que o Estado não se utilizava do mercado para captar dinheiro, apenas o BM e o BIRD. Cabe ressaltar, ainda, que nessa reportagem do dia 04/04/2010, há uma clara legitimação a Joaquim Levy face à afirmação de *O Globo*:

À frente da Secretaria Estadual de Fazenda desde 2007, Joaquim Levy fez o estado do Rio alcançar o grau de investimento global, certificando que é um lugar seguro

---

<sup>67</sup> Agência de risco que faz a classificação do grau e do risco, de investimentos e da solidez no retorno em instituições públicas e privadas mundialmente.

para se investir. Essa classificação da agência S&P deve levar o Rio a receber mais de R\$ 1 bilhão de investimentos num horizonte de cinco anos a oito anos, nas suas estimativas (O GLOBO, 04/04/2010).

Já na área dos direitos sociais, é comum *O Globo* abordar de forma mais crítica a situação de serviços públicos, com ênfase na saúde e na educação, mesmo antes de junho de 2013. Nesse sentido, podemos dizer que a legitimação, mesmo abordando essas questões de forma mais críticas, consiste na transmissão do discurso da administração, dando voz a esta. .

Na área da educação, é simbólica a edição do dia 29 de abril de 2009, em que a manchete chama a atenção para um fato que **“das 100 melhores do país, 29 ficam no Rio”**, em oposição ao que se constata que, de forma menos evidente, um colégio estadual do Rio tem o pior ensino médio regular, o CIEP (Centro Integrado de Educação Pública) Graciliano Ramos, em Duque de Caxias, onde alunos apontam à falta de professores. Assim, ao ser indagada, a Secretaria de Educação relativiza a culpa, assim como do fato das cem piores escolas, 96 serem estaduais, além de apontar o Colégio de Aplicação da UERJ (CAP-UERJ) como bom exemplo, culpando a forma de elaboração do ranking e os alunos, por não terem uma boa estrutura familiar, como segue:

– Comparar os resultados de escolas particulares com estaduais é colocar na balança universos muito diferentes. As particulares selecionam na base socioeconômica. E o CAP Uerj, que não é particular, mas obteve uma boa colocação, tem prova de seleção. Nós administramos uma rede 1.500 escolas, com alunos que não têm apoio familiar (O GLOBO, 29/04/2009).

Ainda sobre a educação, na edição do dia 11 de junho de 2015, o jornal aponta para o ranking de competitividade, nos temas de saúde e educação, com a manchete **“correndo atrás”**, que aponta os desafios do estado nessas áreas. Contudo, para *O Globo*, o RJ deixa desejar em quase todos os quesitos, ao apontar a microrregião Rio de Janeiro, que compreende a região metropolitana dentre 558 outras no ranking geral, em que a educação básica ocupa a 101ª colocação. Nesse sentido, a microrregião era a 289ª no IDEB – anos iniciais, 399ª no IDEB – anos finais, 117ª colocada na proporção de mulheres de 16 e 17 anos na escola, 79ª colocada na média do ENEM e 14ª colocada em alfabetização

Na mesma edição do dia 11/06/2015, mas na área da saúde, ressalta-se que, no ranking geral, a microrregião Rio de Janeiro ocupou a 92ª colocação, a 159ª colocação em expectativa de vida, 403ª em mortalidade infantil e 136ª em números de leitos por 100 mil/habitantes. Dados estes que revelam uma incapacidade sistêmica do estado em promover direitos sociais básicos à sociedade fluminense, especialmente, responsabilizando as áreas mais pobres por

essa colocação. Dessa forma, vamos verificar o comportamento do diário na midiaticização dessas áreas.

Pode-se afirmar, porém, que o governo Cabral/Pezão chega a seu fim de fato, mesmo restando mais dois anos de mandato. E Pezão apenas aguarda a posse do novo governador ou uma intervenção federal total em seu governo, em razão da incapacidade de o estado prover qualquer direito social. Dessa forma, na área dos direitos sociais, a administração de três mandatos termina exatamente como se iniciou, lembrando a capa da edição do dia 02/01/2007, de *O Globo*, a chamar a atenção para a decretação da emergência na saúde, pelo recém-empossado Sérgio Cabral.

Compreendemos, assim, que *O Globo* se apronta para apontar os culpados pela crise fiscal, deslegitimando a burocracia fluminense a partir do momento em que a crise já mostra, como resultado, um estado do Rio de Janeiro inapto. Contudo, ao longo dos governos e da implementação das políticas, é evidenciada uma legitimação anormal, e não só acerca das políticas, mas também das estratégias públicas e de figuras como Sérgio Cabral, seus apoiadores e burocratas. Essa legitimação foi, gradativamente, interrompida a partir de 2013, sempre relacionando Sergio Cabral a notícias negativas, o que aumentou após sua prisão em novembro de 2016.

Esse tipo de cobertura negativa, de midiaticização da política, deu-se após as manifestações de junho de 2013, em que foi evidenciada uma ruptura, leve e gradual, entre *O Globo* e Sérgio Cabral; ou seja, não ocorreu de forma abrupta, mas passou a envolvê-lo, assim como suas políticas públicas, em informações negativas, como se fosse o fim do *Rio Virtuoso*. Nesse sentido, em 2016, quando surgiram as primeiras acusações mais substanciais de corrupção, o diário elevou as críticas e passou a responsabilizá-lo pela estratégia de incentivos fiscais, chegando à fatídica capa da edição de 18/11/2016, com a irônica manchete “**Cabral é descoberto**”, em que tem abaixo sua foto, sendo levado preso, sob mandado do Juiz Sérgio Moro, ainda no âmbito da Operação Lava-Jato em Curitiba.

Por fim, na edição de 30 de dezembro de 2017, reafirma a crise no estado e é dado destaque de capa ao governador Pezão, com a manchete “**Pezão pretende zerar o rombo e prevê tomar mais medidas amargas**”. Relacionando-o a Cabral, afirma-se: “Governador prepara mudanças na segurança e nas regras de aposentadoria” (O GLOBO, 30/12/2017).

Contudo, em março de 2018, podemos dizer que em seu governo, embora tenha mirado a segurança, a única mudança foi a União ter retirado sua competência sobre a segurança pública do estado. Já sobre a previdência estadual, é capaz que ele esteja

aguardando que ocorra sozinha, como tem sido de praxe em seu governo inepto, em que medidas ineptas são anunciadas, mas nunca implementadas por este governo.

## 5- CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, podemos notar uma constante: a centralização do poder decisório no cenário estadual. Neste viés, o governo foge da conceituação teórica sobre as funções do Estado, desrespeitam o mandato constitucional de natureza *Welfare State* Social Democrata e trabalham pela manutenção do pacto federativo, mas alimentando o cenário de guerra fiscal.

O principal objetivo perseguido foi o de compreender a ação política da burocracia, por consistir em decisões que atingem a população, influenciando o cotidiano, mas não atingindo suas prerrogativas, enquanto elite burocrática. Neste contexto, as decisões foram e são tomadas, com a intenção de promover burocratas de colarinho branco, bem como de fomentar a manutenção de privilégios das elites, colocando a população no plano periférico da cobertura de direitos e confirmando o conceito de déficit de legitimação democrática.

Além disso, identificamos o conceito hobbesiano de Estado, em que a figura do Leviatã é representada pela elite burocrática estadual, a qual, por sua vez, determina o que é melhor para a população, a partir da abordagem *top-down* e sem considerar o bem-estar e a promoção da cidadania da sociedade. Somado a isso, verificamos também a dominação burocrática do Estado, como prega Weber, mas bem longe do tipo puro que o teórico alemão identifica.

Assim, a burocracia domina o Estado, e, nesse cenário de crise, decide cortar investimentos sociais os quais beneficiariam a sociedade em nome da austeridade. Porém, na contramão disso, houve o aumento dos gastos públicos das instituições, as quais falharam com o seu papel de fiscalizadora dos atos públicos. Por causa disso, não só esse problema se agravou, como também trouxe prejuízos diretos à sociedade, restringindo seus direitos, principalmente, em relação à área da educação.

Inclusive, compreendemos essa área como vital para a promoção da cidadania, do senso crítico da população, incentivando-lhe a mudança de seu papel social, transformando a sua atual personalização periférica para o nível de protagonismo social e político, identificando-se como fonte e propósito das decisões políticas do Estado. Contudo, vale ressaltar que tal promoção, no sentido da sociedade se compreender como ferramenta questionadora de participação política, é um dos pilares do tipo Social Democrata de *Welfare State*, justamente aquele que tem por finalidade criar uma sociedade melhor, inclusiva, e mais justa.

Sobre a inclusão, ela é justamente um dos principais objetivos do Estado de bem-estar moderno, o qual, anteriormente, tinha como meta o combate à pobreza dicotômica, ou seja, entre trabalhadores e pobres. Já atualmente, ele passou a priorizar a prestação de direitos universais, em que o Estado tem o dever de promover oportunidades iguais à população. Porém, a efetivação desse tipo de *Welfare State* é caro e demanda uma estrutura burocrática muito grande, ainda mais com a caracterização geográfica do Brasil, e, no caso do Rio de Janeiro, isso se agrava significativamente, por ele ser um estado demograficamente grande, mesmo tendo um território pequeno.

Assim, as regras do que se entende como *quem faz o quê*, isto é, o pacto federativo, assume uma importância muito grande, pois ali está a definição administrativa e política, identificando a forma com a qual cada ente da Federação irá arrecadar para honrar os custos da promoção do Estado do bem-estar. A fim de atingir isso, a administração do Rio de Janeiro optou por atrair empreendimentos industriais e comerciais por meio de concessão de benefícios fiscais e financeiros, fato que se mostrou positivo a partir de uma estratégia que o próprio RJ afirmou ser não de guerra, mas de defesa fiscal.

Contudo, como aponta Versano (1997), o nome correto é guerra fiscal e, nesse cenário, o país perde, o estado ganha temporariamente, mas o verdadeiro vencedor seria o governador, o qual promoveria apenas a sua própria imagem, ainda mais em um contexto de corrupção institucionalizada, como é o caso do Rio de Janeiro. Ademais, tanto a previsão se confirmou, que o Estado apontou a queda no recolhimento do ICMS como uma das causas da crise, e, certamente, o ano de 2015 foi simbólico para confirmar o cenário previsto pelo autor, período em que o RJ arrecadou menos que desonerou.

Considerando isso, identificamos que as isenções somente chamaram a atenção daqueles que deveriam fiscalizar os atos públicos, após a constatação da inviabilidade financeira do estado do Rio de Janeiro. Isso já era notória desde dezembro de 2015, porém, depois da implementação do decreto de calamidade financeira nas vésperas da abertura dos Jogos Olímpicos Rio 2016, foi revelado não só a situação calamitosa, mas, principalmente, o real interesse da burocracia política.

Assim, além do corte de investimentos já praticado, o estado passou a racionar os direitos sociais, até chegar ao ponto de, nos meses seguintes, oficializar a restrições de alguns e o encerramento de outros, além do aumento de impostos e serviços. Nisso, o Estado parou de promover direitos sociais mínimos, isto é, aqueles associados à saúde, à educação de qualidade e à segurança.

Em virtude disso, instaurou-se um cenário político e social inaceitável, levando-se em

consideração às conquistas sociais e democráticas asseguradas após a Constituição Federal de 1988. Porém, nessa conjuntura, há outro detalhe que chama a atenção: a manipulação midiática, constatada na midiaticização política, conforme se vê no diário O Globo. Ele, principal veículo de informação impresso do estado, teve a capacidade de manipular a opinião pública, direcionando a percepção da verdade ao que for de interesse do dono do jornal, ou dos anunciantes, legitimando interesses nas folhas desse periódico.

A identificação, baseada no entendimento de Habermas (2014), é no sentido da compreensão da esfera pública decadente, em que instituições tomam decisões não considerando a sociedade, mas sim razões de outras pessoas, confirmando o caráter heterônomo da opinião pública no caso do Rio de Janeiro. Dessa forma, há a legitimação do governo, em razão da falta de autonomia crítica da sociedade e da não existência da esfera pública politicamente ativa, suscetível a manipulação.

Nesse contexto, o diário O Globo atuou significativamente, construindo uma rede de manipulação da sociedade e promovendo a legitimação das estratégias e políticas públicas implementadas por Sérgio Cabral Filho e por seu sucessor, Pezão. O diário confirma, assim, seu histórico de engajamento político nesse cenário estadual, mas também o fez nacionalmente desde sua fundação, alternando-se ora se opondo, ora apoiando às figuras políticas e administrações governamentais.

Além disso, foi evidenciado o histórico legitimador d'O Globo a Sérgio Cabral Filho e suas políticas, vendendo o discurso de círculo virtuoso do Rio de Janeiro, colocando-o no foco das realizações e atribuindo ao ex-governador a responsabilidade pela onda de desenvolvimento que chegava ao estado. Esse apoio é constatado, quase que irrestrito, até junho de 2013, quando começaram as manifestações contra a corrupção, devido aos problemas na concessão do Complexo Maracanã ao caso Amarildo, colocando seu governo em xeque.

Após isso, o diário começou a apontar algumas questões negativas de seu governo, como gastos e incentivos indevidos. Mas o aprofundamento das críticas se deu, principalmente, depois do atraso dos vencimentos de dezembro de 2015 e o fim do apoio ocorreu apenas quando o ex-chefe do executivo estadual foi preso em novembro de 2016. O motivo dessa legitimação é a configuração dos anunciantes do jornal, os quais são beneficiados diretamente pela estratégia que quebrou o estado, assim como a própria Organizações Globo, a qual enriqueceu, por causa da realização dos grandes eventos na cidade que é sede da mesma.

Por causa dessa atuação dos meios de comunicação, pode-se dizer que a opinião

pública foi pega de surpresa, quando já não havia mais dinheiro, por exemplo, para a segurança pública. Antes, ela não estava ciente de que a desoneração do ICMS chegou a superar a arrecadação do mesmo tributo e de que havia discrepâncias entre investimentos sociais e o custo das instituições, entre outros casos graves. Inclusive, assim que a intervenção federal na área de segurança de efetivou, ficou ainda mais evidente a nossa constatação inicial e, caso essa fosse sobre o estado, de forma ampla, constatariam que os investimentos diminuiriam e os gastos, em todas as áreas, cresceram.

Além disso, consideramos que o ponto norteador da atividade estatal deve ser a promoção de direitos sociais, garantindo o bem-estar, a dignidade social e, essencialmente, a cidadania de toda a população, transformando-os em cidadãos de modo pleno, e, por sua vez, essa agiria para melhorar o Estado, a representação política e os preceitos éticos e morais inerentes ao ideal republicano.

Nesse sentido, podemos levantar o seguinte questionamento: quantas atitudes que poderiam beneficiar a sociedade, mas não foram implementadas, em razão do impacto à imagem dos burocratas, pois, poderiam criar condições de autonomia crítica, o tipo puro de cidadania, formando cidadãos autônomos e preocupados com os rumos da sociedade política, bem como desenvolver seu protagonismo nas relações sociais. Contudo, ficou claro, ao longo da dissertação, a existência de uma rivalidade de interesses, colocando de um lado aqueles que representam e decidem de forma centralizadora e não democrática e, do outro os representados, os financiadores e também vítimas de um sistema oneroso e excludente.

Somado a isso, notamos que a realidade da sociedade política fluminense aponta para a heteronomia e, conseqüentemente, para a centralização do poder de decisão na mão do governador, em virtude da insignificância, ou cumplicidade, do Poder Legislativo estadual, enquanto fiscalizador e representante da soberania popular. Tal situação evidencia também segundo Habermas (2003) o déficit democrático, da não correspondência dos círculos, quando os que tomam as decisões não sofrem os impactos das mesmas.

Já no que tange às justificativas tomadas pela administração pública, consoante aos termos do decreto n° 45.692/16, observamos que elas são rasas e incapazes de explicar efetivamente a conjuntura fiscal do estado do Rio de Janeiro. Logo, a seguir, apontaremos os fatos que explicam de modo consistente o cenário fiscal e econômico do estado fluminense

Primeiro fato: Mesmo com a concessão de isenções fiscais, com valor superior a R\$ 185 bilhões, a economia estadual continua extremamente dependente da indústria do petróleo, lembrando que boa parte desses benefícios foram para área de óleo e gás. Assim, a estratégia, *ênfase da administração Sérgio Cabral e Pezão*, não conseguiu diversificar a atividade

econômica, muito menos alcançou seu objetivo de desenvolvimento econômico sustentável.

Segundo fato: A crise econômica foi originada pela queda do preço do petróleo no mercado internacional, e, por estarem atreladas a isso, as receitas advindas da exploração desse recurso natural, isto é, royalties e participações especiais, impactaram negativamente na arrecadação estadual. No momento de pujança dessa, *o governo fomentou a dependência de tal indústria*, não propiciou a criação de um fundo especial, visando a reservar parte dessa renda, e, de forma contrária, passou a contar com ela, a fim de financiar todo tipo de atividade, como as isenções fiscais e privilégios.

Terceiro fato: As isenções fiscais, comprovadamente mais prejudiciais que benéficas, pesaram substancialmente na arrecadação estadual, comprometendo a viabilidade financeira da administração pública, a qual teve seu momento mais marcante no ano de 2015, em que o valor das isenções superou o da arrecadação do ICMS. *O governo do estado aumentou, ano a ano, essa estratégia, comprometendo o recolhimento do referido imposto, contrariando a análise técnica, a qual foi realizada por auditores da fazenda estadual por meio do Observatório dos Benefícios*, onde ficou constatado que a concessão de benefícios fiscais foi realizada de forma irresponsável e degradante às contas públicas.

Quarto fato: Com a intenção de adequar as contas públicas à nova realidade financeira do estado, as vésperas da realização dos Jogos Olímpicos, optou-se por reduzir investimentos em direitos sociais e, por sua vez, racionar os serviços públicos. *A opção do estado, após a falta de dinheiro começar a afetar toda a burocracia, foi a de cortar gastos sociais*, interrompendo a execução de direitos básicos e sacrificando a parcela da população que mais necessita deles.

Cabem, aqui, dois adendos acerca da inviabilidade administrativa do estado. O primeiro foi a intervenção federal na área da segurança, a qual revelou o sucateamento da estrutura desse setor estadual e que foi decretada pela Presidência da República durante a escrita desta dissertação. O segundo adendo é o pedido de cassação de mandato do governador de estado, o qual foi feito por meio de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, em razão da não aplicação do percentual mínimo constitucional de 12% na saúde, em 2016.

Quinto fato: A função do Estado foi oficialmente desvirtuada. O aprofundamento da crise fiscal e dos atrasos de salários evidenciaram a incompatibilidade da estrutura estatal da manutenção de sua finalidade principal, o bem-estar. Nesse sentido, *ele optou por priorizar a burocracia*, não realizou cortes nos gastos institucionais, muito pelo contrário, no período

mais agudo dessa situação calamitosa, os gastos das instituições cresceram e a destinação para direitos sociais diminuíram.

Sexto fato: O Rio de Janeiro abandonou o Estado de bem-estar, visto que a Constituição Federal de 1988 determina a prestação de serviços públicos de qualidade, muito próximo ao tipo social democrata de *Welfare State*, evidenciado pela análise de Esping-Andersen (1991). Por razões evidenciadas exaustivamente ao longo da dissertação, *a administração pública fluminense priorizou outras funções institucionais*, em detrimento de sua finalidade social, universal, de promoção de bem-estar e da cidadania.

Sétimo fato: Por causa da adoção do padrão cooperativo de Federação, o pacto federativo, o qual constitui a regra de divisão das atribuições e de custeio entre as esferas de governo no Estado Federal, caracterizado pela descentralização administrativa, permitiu o governo estadual a transferência de responsabilidade no provimento e no financiamento dos bens e serviços públicos, delegando suas atribuições ora para a União, ora aos municípios, especialmente na capital fluminense.

Oitavo fato: A autonomia tributária, a qual consiste na liberdade para os estados legislarem sobre a alíquota dos impostos de competência estadual, especialmente o ICMS, estimulando a competitividade entre os estados, pela instalação de empreendimentos industriais. Assim, essa competitividade é conhecida como guerra fiscal federativa, em que estados utilizam cada vez mais da concessão dos benefícios fiscais, como o estado do Rio de Janeiro fez, e comprometeu sua arrecadação enormemente.

Nono fato: o RRFE, isto é, a guinada à austeridade, como condição básica para o resgate pela União de estados em grave desequilíbrio fiscal, criando a ilusão de que apenas a renegociação das dívidas e a concessão de empréstimos solucionaria o problema. Nesse sentido, no caso do Rio de Janeiro, *o governador se apoiou/apoia nessa ilusão*, afirmando em diversas ocasiões que a saída para o reequilíbrio das contas é o RRFE, o qual obrigará o estado a vender bens públicos, a CEDAE, e comprometer as, já combalidas, finanças com pagamentos de juros de empréstimos.

Décimo fato: A descentralização política. Nosso sistema federativo garante autonomia política aos estados, e a consequência disso é possibilitar uma grande margem de manobra política aos governadores, evidenciando a falta do controle político pelas assembleias legislativas. O campo da ação política no âmbito estadual é muito amplo, *governadores possuem um poder de centralização decisório muito grande*, estando o legislativo sujeito à vontade do executivo, quando não cúmplice das improbidades.

A centralização ignora ainda análises técnicas, as quais têm como intenção apontar

soluções para a situação e o caminho do reequilíbrio financeiro, tanto que auditores da SEFAZ-RJ apontaram para a reavaliação das isenções. Eles entendem que o caminho é o crescimento da arrecadação com a revisão de um comportamento em que não enxergam resultados efetivos.

Ainda sobre a centralização política, mas no âmbito federal, os governadores exercem grande influência, e ingerência, sobre atos, como evidenciado nas decisões do CONFAZ e no veto de artigos da Lei Kandir. O poder dos governadores é confirmado de acordo com o entendimento de Versano (1991) e também de Abrucio (1994).

Assim, identificamos, a centralização política como o aspecto mais relevante para compreender as causas da crise fiscal e da desvirtuação da função social do Estado no caso do estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, em todas as etapas da dissertação, é observado o déficit de legitimação democrática, em razão da centralização decisória da implementação de medidas, as quais não afetam a burocracia, apenas a população, mas são legitimadas pela mediação política abordada nas páginas do diário *O Globo*.

Dessa forma, o estado constitui, com a ajuda da mídia impressa, todas as características que permitem a institucionalização da corrupção, como explicitada pelos órgãos federais de fiscalização e investigação. Lembrando, mais uma vez, que essas instituições, que deveriam promover o controle político da administração pública, não o fizeram de forma eficiente, permitindo os índices de corrupção e o distanciamento de qualquer ideal democrático e republicano de Estado.

Portanto, a centralização política, somada ao custo do financiamento da máquina pública, à falta de fiscalização (leia-se controle político) e às práticas legitimadas pela imprensa propiciaram a institucionalização da corrupção. Dessa forma, identificamos que, no caso do Rio de Janeiro, em que a produção legislativa é de baixa relevância, além de que o seu controle político não é efetivo e não dá meios para a legitimação da voz das ruas, torna a representação política, logo a ALERJ, dispensável.

Somado a isso, há a confirmação das duas hipóteses levantadas nesta dissertação. A principal, ou seja, a crise fiscal do Rio de Janeiro somente se tornou um problema, quando começou a afetar as elites burocráticas. E a secundária, que há uma completa desconexão de interesses entre os representados e os burocratas, isto é, a população quer dignidade e cidadania, já os burocratas querem benefícios e privilégios.

## 6- REFERÊNCIAS

ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. 1ed. São Paulo; Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação. In **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n° 33, São Paulo, 1994. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200012&script=sci_arttext) . Acesso em: janeiro de 2018.

AGUIAR, Ítalo Pires. **O Papel da mídia na legitimação do Choque de Ordem: um estudo do Jornal O Globo entre 2009 e 2010**. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture: Political Attitudes and democracy in five nations**. 14ed. Boston: Little, Brown and Company, 1965.

ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ARRETICHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: **Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais**, vol. 39 p. 3-40, 1995. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33348745/Arretiche\\_1996\\_BIB.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1519250473&Signature=J%BzyLJP2bCYn9QBrwnbT2DH1Xcs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEMERGENCIA\\_E\\_DESENVOLVIMENTO\\_DO\\_WELFARE.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33348745/Arretiche_1996_BIB.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1519250473&Signature=J%BzyLJP2bCYn9QBrwnbT2DH1Xcs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEMERGENCIA_E_DESENVOLVIMENTO_DO_WELFARE.pdf) . Acesso em janeiro de 2018.

BAVARESCO, Agemir. **A Fenomenologia da opinião pública: A teoria hegeliana**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

BENEFÍCIOS, Observatório dos. **Jogando luz na escuridão. Auditores Fiscais**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/11/Relatório-Observatório-dos-Benef%C3%ADcios.pdf> Acesso em: março de 2018

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Fluminense.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13ed. Brasília: Editora UnB, 2010. 1 v.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13ed. Brasília: Editora UnB, 2010. 2 v.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. **A reforma tributária, o ICMS e o pacto federativo**. In: Caderno de Estudos Econômico-Fiscal. Porto Alegre, n° IV, 2002. Disponível em: [https://www.mail-archive.com/tributario@grupos.com.br/msg00625/reforma\\_icms.PDF](https://www.mail-archive.com/tributario@grupos.com.br/msg00625/reforma_icms.PDF) . Acessado em: dezembro de 2017.

- BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.
- CARVALHO, J. M. de. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CERVI, Emerson Urizzi. **Opinião pública e comportamento político**. 1ed. Curitiba: Editora IBPEX, 2010
- CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. 1ed. Rio de Janeiro: WMF Martins Fontes, 2013.
- DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DWECK, Ruth Helena. **Federalismo Fiscal – Experiências distintas: Estados Unidos e Brasil**. Textos para discussão 182; UFF/economia. Niterói, 2005. Disponível em: [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD182.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD182.pdf) acesso em fevereiro de 2018.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n° 24, 1991. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci_arttext) acesso em: novembro de 2017.
- FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Ciência Política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas, 2011.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13ed. São Paulo: Editora USP, 2010.
- FERREIRA, António Casimiro. **Política e sociedade: teoria social em tempo de austeridade**. 2ª ed. Porto, Portugal: Vida Económica Editorial, 2016.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **A combinação entre federalismo e as políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação**, 2009. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp\\_-\\_gestor\\_f2\\_abrucio\\_f\\_1\\_franzeze\\_c\\_federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil\\_pos-88\\_saude\\_educacao\\_e\\_assistencia\\_social\\_fernando\\_abrucio\\_150813.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_abrucio_f_1_franzeze_c_federalismo_e_politicas_publicas_no_brasil_pos-88_saude_educacao_e_assistencia_social_fernando_abrucio_150813.pdf) . Acesso em janeiro de 2018.
- GADET, Françoise e HAK, Tony. **Por uma análise automática do discurso: uma introdução a obra de Michel Pecheux**. 3ª ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997.
- GUIMARÃES, Juarez. **A corrupção da opinião pública: uma defesa republicana da liberdade de expressão**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro : Edições Tempo Brasileiro, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, Vol. I, Ed.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, Vol. II, Ed.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

- HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. Vol. 1. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. Vol. 2. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- HARADA, Kiyoshi. **Incentivos fiscais**: limitações constitucionais e legais. In âmbito jurídico, 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10645](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10645) . Acesso em dezembro de 2017.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1997.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Caderno Cedes**, Campinas, v. 21, n° 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539> . Acesso em novembro de 2017.
- KANT, Immanuel. **Crítica da faculdade do juízo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. São Paulo: Editora Barcarolla, 2009.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro. In: **Texto para discussão CEDE** n° 34, março de 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD34.pdf>. Acesso em janeiro de 2017.
- LOCKE, Jonh. **Dois tratados sobre o governo**. 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LOCKE, John. **Ensaio sobre o entendimento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- LIPPMAN, Walter. **Opinião pública**. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.
- MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado racional moderno. In: **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n°1, ago./dez. 2006.
- MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

McCOMBS, Maxwell. **A Teoria da Agenda**: a mídia e a opinião pública. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Bauru: EDIPRO, 2004.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. In **Revista Katálysis**, n.10, pp. 143-153. Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000200002/3865>

DO NASCIMENTO, Carlos Renato Vieira. Políticas públicas e incentivos fiscais. In: **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, vol. 1, n° 1, 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/viewFile/5125/4220> Acesso em novembro de 2017.

PÊCHEUX, Michel. **O Discurso**: estrutura ou acontecimento. Campinas: Pontes Editores, 2008.

PIERSON, Chris. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing public Policy. In: **Handbook of public policy Analysis**: Theory, politics and methods. FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Boca Raton: CRC Press Book, 2006.

RAWS, John. **Uma teoria da justiça**. 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIO DE JANEIRO, Governo do estado do. **Incentivos fiscais no estado do Rio de Janeiro**: resultados comprovados. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www.rj.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=51ac7176-aaf8-4688-8af0-e1ff411f36df&groupId=1034622](http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=51ac7176-aaf8-4688-8af0-e1ff411f36df&groupId=1034622). Acesso em novembro de 2017.

RODRIGUES, Neidson. Educação: da formação humana à construção do sujeito ético. In: **Educação e Sociedade, Campinas**, n° 76, p. 232-257, out. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n76/a13v2276>. Acesso: janeiro de 2018.

ROSENFELD, Denis L. **Política e liberdade em Hegel**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político; 1ª Ed. – Bauru: EDIPRO, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Espetacularização e midiaticização da política. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens, p. 181-222. Salvador: Edufba, 2004

SANCHOTENE, Carlos Renan Samuel. A midiaticização como processo de reconhecimento, legitimidade e prática social. In: **Emancipação**, v. 9, n° 2, 2009, pp. 249-258. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4026232> Acesso em: fevereiro de 2018.

SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 5ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SILVA, Michel Carvalho da. “O discurso do ‘dono’ no jornalismo: construção de sentidos, estratégias e capital midiático”. In *Leituras do Jornalismo*, n. 3, 2015.

Disponível em  
<<http://www2.faac.unesp.br/ojs/index.php/leiturasdojornalismo/article/view/54/50>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1998.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; SOUZA, Leonardo Flauzino de. **Amarras da insensatez**: o plano Meireles-Goldfajn. Disponível [http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/07/Artigo\\_Amarras-da-insensatez.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/07/Artigo_Amarras-da-insensatez.pdf), acesso em: agosto de 2017.

VERSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In: **Texto para discussão** n° 500, IPEA, 1997. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2253>. Acesso em dezembro de 2017.

WEBER, Max. Sociologia da Imprensa: um programa de pesquisa. In: **Estudos em jornalismo e mídia**, 2 v, n° 1, 1° semestre, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/viewFile/2084/1825> acesso em: janeiro de 2018.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. 17ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. 1 v.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. 2 v.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.