

# A MONTANHA MÁGICA: UMA BREVE HISTÓRIA DA FORMAÇÃO E DEFORMAÇÃO DE NOSSO ORÇAMENTO

**AUTOR**

FERNANDO REZENDE

2015

**Nº 21**



Primeiro Presidente Fundador  
Luiz Simões Lopes

Presidente  
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes  
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e  
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

## CONSELHO DIRETOR

Presidente  
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes  
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e  
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

Vogais  
Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvéas,  
José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira e  
Roberto Paulo Cezar de Andrade

Suplentes  
Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto,  
Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior,  
José Ermírio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e  
Maurício Matos Peixoto

## CONSELHO CURADOR

Presidente  
Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente  
João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais  
Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Ary Oswaldo Mattos Filho (EDESP/FGV), Carlos Alberto Lenz Cesar Protásio, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Eduardo M. Krieger, Fernando Pinheiro (Souza Cruz S/A), Fernando Bomfiglio (Souza Cruz S/A), Heitor Chagas de Oliveira, Jaques Wagner (Estado da Bahia), João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia), Leonardo André Paixão (IRB - Brasil Resseguros S.A.), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda.), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sandoval Carneiro Junior (DITV - Depto. Instituto de Tecnologia Vale) e Tarso Genro (Estado do Rio Grande do Sul).

Suplentes  
Aldo Floris, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Roberto Castello Branco (Vale S.A.), Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A.), Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A.) e Victório Carlos de Marchi (AMBEV)

Sede  
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591  
CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, [www.fgv.br](http://www.fgv.br)

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.



Diretor  
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico  
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle  
Antônio Carlos Kfourri Aidar

Diretor de Qualidade  
Francisco Eduardo Torres de Sá

Diretor de Mercado  
Sidnei Gonzalez

Diretores-Adjuntos de Mercado  
Carlos Augusto Lopes da Costa  
José Bento Carlos Amaral

## EDITORIAL

Autoria  
Fernando Rezende

Produção Editorial  
Manuela Fantinato

Projeto Gráfico e Diagramação  
Patricia Werner

Colaboração  
Cristina Romanelli

Revisão  
Gabriela Costa

Fotos  
[www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)  
[www.corbis.com](http://www.corbis.com)

Esta edição está disponível para download no site da FGV Projetos: [fgvprojetos.fgv.br](http://fgvprojetos.fgv.br)

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
PRÓLOGO.....	07
A MONTANHA MÁGICA.....	08
O PROCESSO DE CRESCIMENTO E DE OCUPAÇÃO DESSA MONTANHA.....	08
EM UM CURTO ESPAÇO DE TEMPO A MONTANHA QUASE DOBROU DE TAMANHO.....	10
PARA ATENDER A NOVAS DEMANDAS DE ESPAÇO, A MONTANHA TEVE QUE CRESCER. E, PARA ISSO, NOVAS TERRAS FORAM CONFISCADAS E TRAZIDAS DE TODA PARTE PARA ACOMODAR O AUMENTO DO NÚMERO DE OCUPANTES.....	12
A MONTANHA CRESCEU, MAS O ESPAÇO OCUPADO PELOS DETENTORES DAS MAIORES PARCELAS CRESCEU AINDA MAIS, DE TAL FORMA QUE OS CONFLITOS SE EXPANDIRAM AO INVÉS DE ARREFECER.....	15
CONCESSÃO DE PEQUENOS LOTES AOS POBRES AJUDOU A MANTER AS REGRAS.....	18
A DISPUTA POR ESPAÇO TORNOU-SE MAIS ACIRRADA E OS CONFLITOS CRESCERAM QUANDO FOI NECESSÁRIO TOMAR MEDIDAS PARA REFORÇAR O CONTROLE SOBRE A OCUPAÇÃO E EVITAR O DESMORONAMENTO.....	21
“PUXADINHOS” SÃO ACRESCENTADOS PARA MANTER A SITUAÇÃO SOB CONTROLE APARENTE.....	23
ADMINISTRADORES SE ESFORÇAM PARA CRIAR UM CLIMA DE TRANQUILIDADE.....	24
A EXPOSIÇÃO DOS CONFLITOS E AS DIFICULDADES PARA ASSEGURAR A PAZ E O EQUILÍBRIO - O BARÔMETRO.....	28
OS CARTÓRIOS ESTÃO ENTULHADOS DE PROCESSOS E ALGUNS FECHARAM AS PORTAS. É PRECISO PROCEDER A UMA AMPLA REVISÃO DOS REGISTROS DE DIREITOS SOBRE ESSA MONTANHA, PARA PRESERVAR O EQUILÍBRIO E A ESTABILIDADE.....	35
A NECESSIDADE DE ABRIR OS LIVROS E DE PROCEDER À REVISÃO DOS REGISTROS..	36
MAS É IMPORTANTE QUE ISSO SEJA FEITO.....	37



## APRESENTAÇÃO

O orçamento público brasileiro empenhado em 2014 foi de cerca de R\$ 2,3 trilhões, dos quais menos de R\$ 2,2 trilhões foram efetivamente gastos. Desses, aproximadamente 20% se devem a encargos de previdência social e mais da metade representam os chamados encargos especiais, custos que não se encaixam exatamente em nenhuma das 29 funções orçamentárias que existem no Brasil. Comparados aos valores de 2010, o crescimento foi de mais de 60%, com o empenho de R\$ 1,5 trilhão e gasto real de R\$ 1,4 trilhão.

Ao longo do tempo, o orçamento público brasileiro cresceu acompanhando a economia, e se complexificou tanto quanto a própria sociedade. Para entender sua estrutura e melhor avaliar seus inúmeros impactos na economia, é interessante buscar compreender e acompanhar seus processos de formação e deformação, como o título deste estudo sugere.

O ensaio *A Montanha Mágica*, cujo nome o economista Fernando Rezende toma de empréstimo da obra clássica de Thomas Mann, reflete sobre como a história do orçamento público brasileiro nos trouxe para o momento em que se torna urgente sua revisão para o crescimento saudável das contas e da sociedade. Para isso, remonta à criação dos direitos trabalhistas e da Previdência Social, fundamentais para sua racionalização e em vistas dos quais o orçamento precisou crescer e adaptar-se.

A FGV Projetos tem compromisso com a difusão de conhecimento, sobretudo nas áreas de economia e finanças, gestão e políticas públicas, e esta publicação se insere nesse esforço. Esperamos que essa obra, escrita na forma de uma metáfora econômica, desperte interesse sobre o tema do orçamento e, sobretudo, facilite seu acesso, ao oferecer instrumentos para reflexão e bases para transformações.

Boa leitura!

**Cesar Cunha Campos**  
Diretor  
FGV Projetos



## PRÓLOGO

Na vastidão do planalto central, ergue-se uma grande montanha que, apesar de seu tamanho e de um formato muito irregular não atrai a atenção dos visitantes, embora abrigue assuntos que dizem respeito ao interesse de todos: o nosso orçamento.

A montanha, que exhibe o perfil de nosso orçamento, foi formada ao longo de um processo no qual as decisões adotadas em distintos momentos da nossa história foram acumulando direitos sobre importantes pedaços dela. No início de sua formação, o crescimento foi lento, mas acelerou-se na primeira metade do século XX, e ganhou velocidade no último quartel deste século. Desde então, o ritmo de crescimento sofreu oscilações, mas ela continua crescendo.

Vista de uma razoável distância, ela exhibe as deformações resultantes desse crescimento. O perfil é muito irregular, vastas camadas de terreno pedregoso se sobrepõem a pedaços que denotam fragilidade e volta e meia sucumbem ao peso do que cresce em cima. Uma base firme impede que o conjunto se desmorone, mas a irregularidade das bordas dificulta a tentativa de escalar essa montanha para examinar de perto todo o seu conteúdo.

Deixando de lado os primórdios de sua formação, que remontam à constituição da nação brasileira, o que nos interessa no exame dessa montanha é explicar o processo e as razões de seu crescimento. Este começa com a aprovação de leis que trataram de garantir espaços privilegiados nela para abrigar os trabalhadores que perdiam a capacidade de se manterem em atividade, em razão de doença, desemprego ou velhice. Daí em diante, por meio da outorga de direitos sobre novas parcelas dessa montanha, ela não parou de crescer.

## A MONTANHA MÁGICA

### O PROCESSO DE CRESCIMENTO E DE OCUPAÇÃO DESSA MONTANHA

Os primeiros ocupantes foram as pessoas contratadas para trabalhar na administração da montanha, inclusive suas famílias. No início não era um grupo numeroso, e as regras que regulavam a contratação eram mais flexíveis. Afora os que exerciam funções de direção, a remuneração não era alta, e o número de empregados não era suficiente para que a montanha chamasse atenção. Ademais, a ocupação do espaço não era garantida. Dispensas podiam ocorrer e novos contratados não garantiam que o grupo permanecesse do mesmo tamanho.

Aos poucos, entretanto, garantias de ocupação foram sendo concedidas, tanto aos empregados na administração quanto aos trabalhadores que se dedicavam a contribuir para a riqueza do território. Em ambos os casos, a velhice, a invalidez e a morte passaram a ser motivo para que os que perdessem a capacidade de trabalho, ou seus dependentes, ficassem desprotegidos.

As primeiras leis que demarcaram o espaço inicial a ser ocupado pelos trabalhadores que perderam a capacidade de prover seu próprio sustento, em razão da idade ou de invalidez, foram editadas ainda no início do século XX, e deram início a um processo de ampliação da cobertura do regime previdenciário, que veio a ser regulamentado em 1954, com a criação dos antigos Institutos de Previdência. Num passo seguinte, o regime de previdência foi uniformizado, com a aprovação, em 1960, das regras aplicadas à concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores e suas famílias. Posteriormente, a fusão dos vários institutos, para formar o Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966, consolidou o processo de unificação do regime previdenciário dos empregados em atividades urbanas.

Essa proteção não alcançava os trabalhadores rurais e nem aqueles que nas cidades não estavam formalmente empregados. Os que trabalhavam no campo só obtiveram seu espaço na montanha no início da década de 1960, mas os que exerciam atividades informais nas cidades só vieram a ter seus direitos reconhecidos em 1988.

O espaço dos servidores públicos foi inicialmente demarcado pela Constituição de 1934, que foi a primeira a garantir ocupação vitalícia para os concursados após dois anos de serviço e, para os demais servidores, após completados dez anos de serviço, salvo os casos de dispensa em razão de sentença judiciária ou processo administrativo. Ao completar 68 anos, todos passavam à condição de aposentados, sem perder o direito de permanecer no terreno.

Um caso particular, que à época não despertou maior atenção, foi a concessão de um pequeno espaço para abrigar filhas solteiras de militares falecidos que lutaram na Guerra do Paraguai, que foi posteriormente ampliado para abrigar todas as filhas de militares que vierem a falecer, desde que os pais contribuísem com 1,5% dos respectivos soldos.



As condições para acesso dos servidores públicos a parcelas dessa montanha foram sendo progressivamente ampliadas. A Constituição de 1946 reduziu para cinco anos o direito de permanecerem para sempre na montanha, estabelecendo ainda que, após 35 anos de serviço, os aposentados não teriam o tamanho de seu lote reduzido. Determinou, ademais, que a demarcação de seus lotes fosse revista sempre que a parcela dos que permaneciam trabalhando fosse reajustada, para que os respectivos valores fossem preservados. Com a nova mudança introduzida em 1967, as mulheres passavam a gozar do direito de permanecer eternamente no mesmo lote, com valores preservados, após completarem 30 anos de serviço.


Funcionários civis e militares, trabalhadores e suas famílias foram, portanto, os primeiros a gozar de direitos pré-assegurados sobre espaços da montanha orçamentária.

Mas outras reivindicações começaram a ser atendidas simultaneamente, com destaque para o pedaço reservado para abrigar as demandas dos cidadãos por acesso à educação. A primeira iniciativa nesse sentido foi tomada em 1934, quando a Constituição estabeleceu a obrigatoriedade de o governo nacional reservar 10% do espaço da montanha para atender a essa demanda. A reserva desse espaço não foi revalidada em 1967, tendo sido reafirmada em 1983, quando o espaço cedido a esse grupo foi aumentado para 13%.

Ainda em 1934, uma parcela não inferior a 4% da superfície da montanha foi reservada para prover assistência econômica às populações que viviam em regiões assoladas pela seca. Em 1946, esse espaço foi limitado a 3%, ao mesmo tempo em que outros 3% ficavam reservados para beneficiar os habitantes da vasta planície coberta pela floresta tropical.

Ao longo do tempo, novas concessões de espaço na montanha orçamentária foram sendo feitas para abrigar interesses públicos e privados. Na década de 1950, e nas duas seguintes, espaços importantes foram destacados para cuidar do futuro, isto é para realizar obras indispensáveis ao desenvolvimento nacional, mediante a garantia de recursos para a modernização dos transportes, da energia e das comunicações. Uma completa reforma nas regras que regulam os meios que concorrem para a formação dessa montanha, aprovada em 1965, reforçou os espaços exclusivamente utilizados para essa finalidade, de forma que o retorno dos investimentos contribuísse para ampliar as áreas reservadas para o atendimento de demandas sociais.

***FUNCIONÁRIOS CIVIS E MILITARES,  
TRABALHADORES E SUAS FAMÍLIAS  
FORAM, PORTANTO, OS PRIMEIROS  
A GOZAR DE DIREITOS PRÉ-  
ASSEGURADOS SOBRE ESPAÇOS DA  
MONTANHA ORÇAMENTÁRIA.***



No final da década de 1970, o tamanho da montanha correspondia a cerca de 11% de toda a riqueza nacional, bem acima do que exibía em meados do século anterior, e já suficiente para chamar a atenção. Mas um novo surto de crescimento teve lugar nos 30 anos seguintes, em razão da adoção de novas regras que ampliaram sua ocupação.

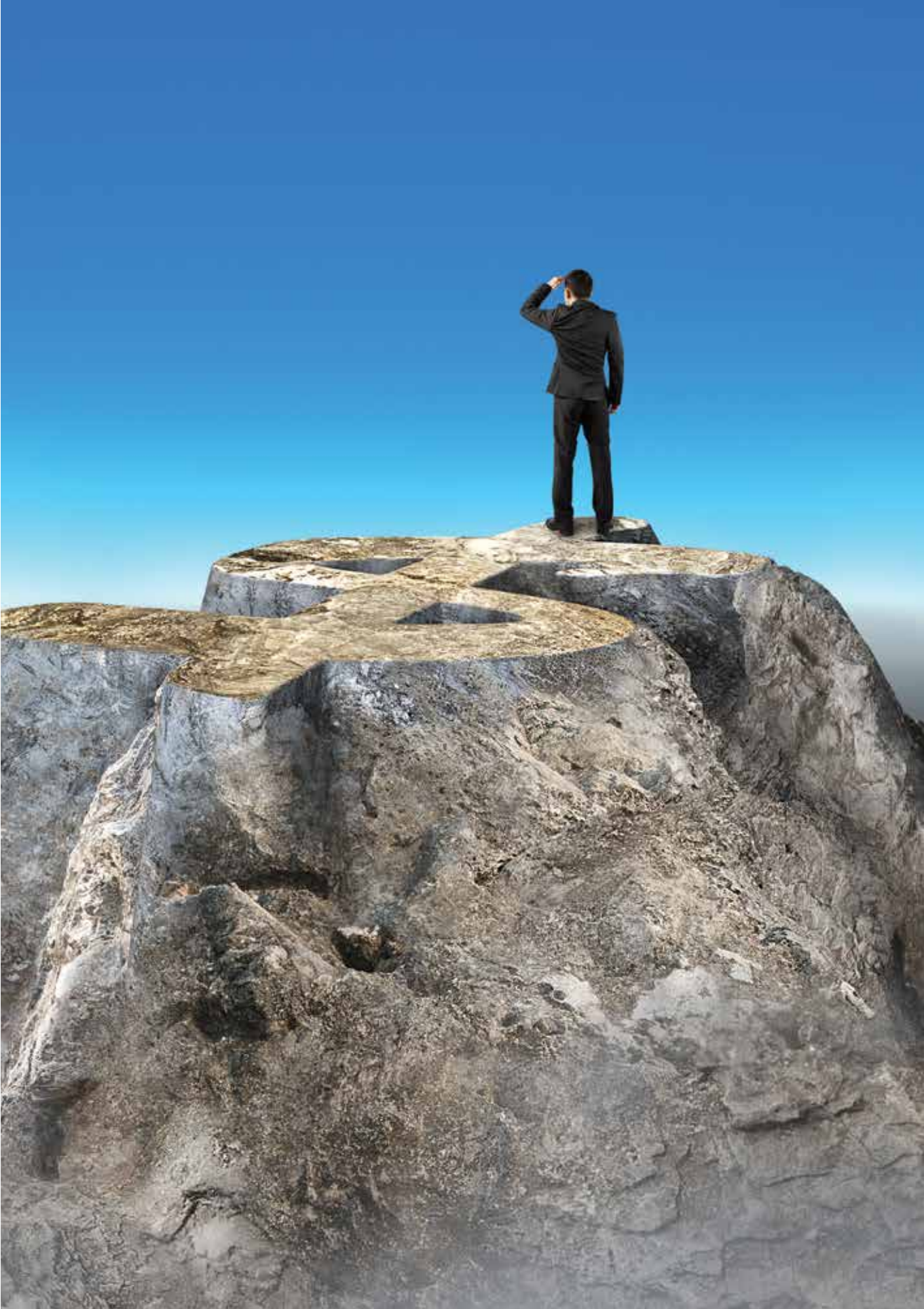
## **EM UM CURTO ESPAÇO DE TEMPO A MONTANHA QUASE DOBROU DE TAMANHO**

A orientação até então adotada sofreu importantes mudanças a partir de meados da década de 1980, com o realinhamento das forças políticas que conduziram à redemocratização do país, tendo adquirido velocidade após a vigência da nova Constituição, promulgada em 1988, e invertendo o rumo até então perseguido. A reserva de espaço para investimentos na modernização da infraestrutura foi abolida, simultaneamente à adoção de um novo modelo a ser seguido, para delimitar a parte dessa montanha à qual somente os beneficiários da previdência e da assistência social, bem como os usuários dos serviços de saúde, teriam acesso. Em decorrência, o tamanho da montanha cresceu acentuadamente e seu perfil sofreu uma acentuada transformação.

As pressões por universalização do acesso de todos os cidadãos a espaços nessa montanha, para usufruírem dos mesmos direitos então assegurados a uma parcela dos trabalhadores que estava formalmente empregada, tiveram papel central no delineamento do novo modelo a que se refere o parágrafo anterior.

No entanto, o novo modelo adotado não representava uma ruptura com o anterior. A rigor, ele apenas ampliava o alcance daquele que pretendia substituir, pois o que de fato mudava era que todos passavam a usufruir dos mesmos direitos de ocupação anteriormente proporcionados pelo regime previdenciário aos trabalhadores formalmente empregados e a suas famílias. Assim, para abrigar a nova leva de ocupantes que passava a ter o direito de ocupação reconhecido, o espaço reservado para esse grupo teria que crescer.

Todavia, ao seguir esse caminho, o modelo então adotado além de não ter corrigido uma falha do anterior ainda agravou sua deficiência. A falha consistia em formar um condomínio, no qual direitos distintos convivem em um mesmo espaço. No caso, direitos individuais, como os relativos ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, e direitos coletivos, como o acesso a serviços de saúde. Se o espaço ocupado pelos beneficiários dos direitos individuais aumenta, os demais ocupantes do condomínio têm que se acomodar em um espaço mais reduzido.



Esse problema era mitigado na situação anterior, pois os usuários da saúde ocupavam espaços distintos na montanha. Parte convivia com os beneficiários da previdência e assistência, e outra parte acedia a espaços inferiores do terreno ocupado por essa montanha. A mudança pretendia acomodar todos em um mesmo espaço, maior e de melhor qualidade, mas, em vez disso, os usuários dos serviços de saúde enfrentaram crescentes dificuldades para preservar a porção que imaginavam ter conquistado, e, até hoje, continuam perdendo terreno nesse novo condomínio.<sup>1</sup>

Além de determinar que todos os cidadãos, independentemente de seu regime de trabalho, passavam a ter iguais direitos de usufruir dos benefícios previdenciários e aceder aos serviços públicos de saúde, as novas regras adotadas em 1988 aumentaram para 18% do total o espaço reservado para a educação. Portanto, a montanha orçamentária precisava crescer rapidamente para acomodar a leva de novos ocupantes.

O aumento do tamanho da montanha demandava mais e melhores servidores para cuidar de sua administração. Atenta a essa questão, a entidade que representa os interesses desse grupo cuidou de assegurar que as novas regras criassem novos direitos que assegurassem também a ampliação do espaço que ocupavam na montanha.

## **PARA ATENDER A NOVAS DEMANDAS DE ESPAÇO, A MONTANHA TEVE QUE CRESCER. E, PARA ISSO, NOVAS TERRAS FORAM CONFISCADAS E TRAZIDAS DE TODA PARTE PARA ACOMODAR O AUMENTO DO NÚMERO DE OCUPANTES**

As posições conquistadas em 1988 ganharam um reforço inesperado em decorrência das medidas adotadas dez anos depois, para combater a inflação e para evitar que a disputa por espaços nessa montanha acarretasse conflitos que viessem a comprometer sua estabilidade.

As turbulências que abalaram o país e a estabilidade da montanha, em 1998, exigiram um reforço para evitar que ela desmoronasse. E em pouco tempo, a montanha cresceu rapidamente, acumulando uma forte rigidez.

A solução adotada consistiu em aproveitar a oportunidade oferecida pela natureza distinta do material adicionado às duas faces dessa montanha. Na face direita, o solo é mais rígido e encontra mais dificuldades para se expandir. Na face esquerda, o terreno é mais maleável, formado por argila que tem grande aderência, o que facilita a agregação de material e a expansão do terreno. A opção de expandir a face esquerda dessa montanha afigurava-se, portanto, como uma opção natural.

No entanto, essa opção requeria adotar uma providência adicional, pois o espaço desta face da montanha é reservado para ocupação exclusiva pelos beneficiários dos programas de previdência,

<sup>1</sup> A intenção era que a área da saúde fosse no mínimo igual a 30% da área total do novo condomínio, o que nunca ocorreu.

assistência e saúde. A transposição de parte do terreno acrescentado a esta face para a face oposta da montanha precisava ser feita para sustentar o equilíbrio e reforçar suas bases.

A manobra realizada consistiu em transferir 20% do terreno adicionado à face esquerda, para evitar o desequilíbrio. E o sucesso obtido com essa manobra fez com que ela fosse repetida por vários anos para atender ao mesmo propósito. No entanto, o efeito colateral dessa medida foi o de provocar um forte aumento do terreno disponível na face esquerda da montanha, que foi logo ocupado. A montanha cresceu rapidamente, mas o espaço disponível para outras ocupações não aumentou, pois todo ele já estava comprometido.

A popularidade angariada pelos administradores em decorrência do efeito combinado das medidas então adotadas, que garantiram o controle da inflação e ampliaram o espaço ocupado pelos beneficiários dos programas sociais, contribuiu para a renovação do mandato dos administradores naquele momento e para reforçar o apoio político à sustentação das medidas adotadas.

O crescimento desbalanceado da montanha desanuvio o ambiente político, mas comprometeu o futuro, tanto pela dificuldade para reservar espaços na montanha para a realização de investimentos, quanto pelo peso que o confisco de terras para aumentar a montanha exerceu sobre a disposição do setor privado em investir.

Na campanha pela eleição de novos administradores em 2002, as dificuldades para manter o equilíbrio e a solidez da montanha, que ameaçava sofrer os efeitos corrosivos de uma retomada da inflação, foram intensamente exploradas, mas a ação dos novos administradores que assumiram o controle da situação, no ano seguinte, fizeram com que as expectativas mais sombrias expressadas pelos especialistas em geologia fossem desmentidas.

Ao reconhecer o valor atribuído pela população à preservação do poder de compra dos salários, o novo administrador tomou fortes medidas para evitar o desequilíbrio da montanha, e reservou um espaço ainda maior para garantir sua estabilidade do que o que havia prometido. E ao obter esse resultado, mediante a renovação da manobra inicialmente adotada para isso, pode evitar o retorno da inflação sem comprometer a ampliação do espaço reservado à ocupação dos principais beneficiários dos programas sociais.



**TURBULÊNCIAS QUE  
ABALARAM O PAÍS E A  
ESTABILIDADE DA MONTANHA, EM  
1998, EXIGIRAM UM REFORÇO PARA  
EVITAR QUE ELA DESMORONASSE.  
E EM POUCO TEMPO, A MONTANHA  
CRESCERU RAPIDAMENTE, ACUMU-  
LANDO UMA FORTE RIGIDEZ.**



O crescimento do espaço ocupado pela face esquerda da montanha ganhou novo ímpeto em razão da base sindical do novo administrador, que recompôs o valor do salário-mínimo e adotou outras medidas para ampliar os benefícios concedidos aos aposentados, pensionistas e desempregados, além da forte expansão dos programas de transferência de renda a famílias necessitadas. O aumento desse espaço permitiu, ainda, que uma parcela fosse destinada para facilitar o acesso de estudantes de baixa renda a novas universidades públicas, bem como a criação de novos programas na área da saúde, reforçando a captura de crescentes parcelas de terreno pelos mesmos setores que já ocupavam grandes áreas da montanha.

Para acomodar a adjudicação de novos espaços na montanha, sem conter a expansão de espaços já ocupados, a montanha teve que crescer, de tal forma que, ao final da primeira década deste século, o espaço ocupado por ela equivalia a 18% de toda a riqueza nacional, continuando a subir para o nível de 19% em 2013.

## **A MONTANHA CRESCER, MAS O ESPAÇO OCUPADO PELOS DETENTORES DAS MAIORES PARCELAS CRESCER AINDA MAIS, DE TAL FORMA QUE OS CONFLITOS SE EXPANDIRAM AO INVÉS DE ARREFECER**

O crescimento do espaço ocupado pelos grandes blocos dessa montanha decorreu de decisões que expandiram o número e a qualidade de seus ocupantes. Um numeroso grupo dos novos ocupantes compunha-se de pessoas de baixa renda que conseguiram uma pequena fração desse espaço, contrastando com a parcela ocupada pelos militantes do ensino universitário (professores, funcionários e estudantes), na sua maioria composta por pessoas de renda elevada, que continuaram ocupando um espaço privilegiado na montanha.

Um conflito de grandes proporções, mas que se manteve à sombra, eclodiu na face esquerda da montanha, onde os militantes da saúde perderam a batalha travada com os beneficiários da previdência e da assistência e buscaram novas garantias para acesso à outra face da montanha, passando a enfrentar uma nova disputa por espaços com os militantes da educação e com os demais grupos que ocupam esse lado da montanha.

Ventos favoráveis que sopraram do oceano ajudaram manter o crescimento da montanha e a administrar os conflitos na sua ocupação.

A melhoria do clima econômico contribuiu para gerar recursos adicionais que permitiram não apenas tomar as medidas para reforçar as bases da montanha, mas também para que sua face esquerda pudesse continuar crescendo e abrigando um número maior de ocupantes, principalmente os que precisavam de ajuda financeira para melhorar de vida.



***VENTOS FAVORÁVEIS  
QUE SOPRARAM DO  
OCEANO AJUDARAM A  
MANTER O CRESCIMENTO  
DA MONTANHA.***

Nesse ambiente, os novos administradores puderam abrir espaços para abrigar os novos ocupantes, e intentaram reservar um pedaço para cuidar do futuro, em resposta a demandas de produtores para ampliar os investimentos e impulsionar o desenvolvimento do país.

No entanto, e apesar de seus méritos, a tentativa de reservar um espaço para abrigar os encarregados de

elaborar e executar projetos importantes para o desenvolvimento da nação, essa intenção continuou sendo atropelada pela aprovação de novas regras que implicavam na continuidade do processo de expansão do espaço ocupado pelos beneficiários dos programas sociais.

Novas regras determinaram que o espaço reservado aos ocupantes do lado esquerdo da montanha deveria crescer em razão do salário-mínimo pago a todos os trabalhadores. Medidas administrativas adotadas, para facilitar o acesso a esta parte da montanha por desempregados e trabalhadores temporariamente incapacitados para o trabalho por motivo de doença também aumentavam a pressão por maiores espaços. Portanto, à medida que o valor desse mínimo subia, tornava-se necessário reservar áreas maiores para abrigar os antigos e os novos ocupantes da face esquerda da montanha.

A melhoria do cenário econômico, na segunda metade do ano 2000, reduziu as tensões no que diz respeito à sustentação do equilíbrio da montanha, mas os conflitos entre os seus ocupantes não foram solucionados. E isso se deve a uma particular situação, na qual os fatores que concorrem para o crescimento das duas faces dessa montanha são distintos.

O valor das terras confiscadas para alimentar a face direita da montanha depende da valorização do espaço ocupado ao seu redor, pela indústria, por serviços modernos e pelo agronegócio, que utilizam tecnologias inovadoras e agregam uma parcela expressiva de valor à produção nacional. O oposto ocorre no caso do aporte de recursos que alimentam a face esquerda da montanha, que cresce mais rapidamente num contexto em que a economia depende de atividades comerciais e outras cujo valor agregado é baixo.

Quando ocorre uma situação do primeiro tipo, cresce o espaço ocupado pela educação no lado direito da montanha, em virtude das regras que determinam o espaço reservado para isso. Mas a saúde, que vem perdendo espaço na face esquerda, em decorrência do aumento da área ocupada pelos beneficiários da previdência e da assistência social, encontra mais dificuldades para compensar este fato mediante a invasão de uma parcela do terreno situada do lado direito.



O oposto ocorre numa conjuntura pouco favorável. Nesse caso, ambos encontram maiores dificuldades para manterem os espaços ocupados, pois os recursos que alimentam as duas faces da montanha não são suficientes para isso.

Esses conflitos extravasam e repercutem em toda a montanha. Um grupo que ocupa uma parcela expressiva da montanha, composto por todos os servidores públicos civis e militares não é diretamente afetado por uma conjuntura econômica adversa. Nessa situação, portanto, as dificuldades para administrar os conflitos e manter o equilíbrio da montanha só podem ser atenuadas caso seja possível adotar medidas para comprimir o espaço ocupado por este grupo, o que não ocorreu.


Ao contrário, o crescimento da economia não impediu que a parte absorvida pelas despesas com o funcionalismo correspondesse ao mesmo quinhão de quatro anos atrás. Portanto, a nova crise, que eclodiu no mundo no final daquele ano, encontrou o Brasil em dificuldades para enfrentar os problemas que ela acarretou para acomodar as disputas por ocupação do espaço orçamentário.

Ventos favoráveis deixaram de soprar, mas os administradores optaram por buscar novos meios para manter o crescimento da montanha.

A reversão do cenário econômico no período pós-crise de 2008 contribuiu para um forte aumento das pressões dos grupos mais organizados por sustentação e ampliação dos espaços ocupados, o que contou com o beneplácito dos administradores. A suposição de que essa atitude contribuiria para evitar que a crise se agravasse tinha fundamento, mas demandava um cuidadoso planejamento para evitar que os conflitos se agravassem, provocando o desequilíbrio. Predominou o improvisado e a adoção de sucessivos expedientes, com os propósitos de evitar que a situação saísse de controle, que a popularidade dos administradores fosse arranhada, e que aumentassem os atritos políticos.

Naquele momento, a política continuou falando mais alto. A reação dos administradores foi a de ignorar as advertências e manter o ritmo da ocupação. A atitude adotada assentava-se no fato de que, no final de 2008, a ocupação do orçamento pelos principais grupos, que foram privilegiados pelas regras vigentes, não havia se alterado em relação à situação vigente em 2004, desconsiderando o fato de que apesar de um cenário mais favorável não foram abertas oportunidades para que outros grupos necessitados pudessem conseguir um espaço na montanha.

**VENTOS FAVORÁVEIS  
DEIXARAM DE SOPRAR,  
MAS OS ADMINISTRADORES  
OPTARAM POR BUSCAR  
NOVOS MEIOS PARA  
MANTER O CRESCIMENTO  
DA MONTANHA.**



De fato, a repartição do espaço entre os grandes grupos não se alterou, mas mudanças importantes ocorreram no interior de cada um deles. Na face esquerda da montanha, a expansão do espaço ocupado pelos beneficiários da previdência e da assistência social encolheu a fração reservada à saúde, que, tendo sido parcialmente expulsa desse lado, enfrentou maiores problemas para sustentar a invasão de parte da face direita da montanha, pois a parcela da educação nesse território cresceu em decorrência dos ganhos propiciados por um cenário econômico favorável no período anterior.

Mas, ao invés de tornar público o conflito instalado no seu condomínio, os militantes da saúde preferiram aumentar a pressão para alterar as regras usadas para delimitar seu espaço na montanha, de forma a evitar que nele fossem incluídas as demandas de outros segmentos relacionados com essa área, ainda que de fundamental importância para a população, como o saneamento.

## **CONCESSÃO DE PEQUENOS LOTES AOS POBRES AJUDOU A MANTER AS REGRAS**

A reserva de pequenos espaços na montanha para abrigar ocupantes que necessitavam de auxílio financeiro contribuiu para que o apoio popular a essa medida se traduzisse em elevados índices de aprovação captados pelas pesquisas de opinião divulgadas pelos institutos especializados. Em decorrência, o número de ocupantes cresceu a um ritmo acelerado a partir da segunda metade da primeira década deste século. Embora a área total reservada para esse grupo não seja grande, quando comparada com as demais, esse novo espaço contribuiu para ampliar os conflitos entre os ocupantes da face esquerda da montanha.

A popularidade dos administradores garantia a imunidade das regras que comandam o processo de ocupação da montanha, que também contava com a forte mobilização das lideranças de cada um dos principais grupos nela abrigados contra qualquer proposta de alteração das normas em vigor. Mas isso não tem sido suficiente para que as relações entre os que administram a montanha e os que aprovam as regras, que regulam sua ocupação, operem sob um clima de maior tranquilidade.

Para atender aos interesses dos legisladores, é necessário negociar a concessão de pequenos espaços para que eles atendam a demandas e reivindicações de seus eleitores, de modo a evitar conflitos políticos que irão abalar o equilíbrio da montanha.

No entanto, a manutenção das regras num cenário diferente do anterior manteve apertado o espaço para atender aos interesses dos legisladores e acomodar outras demandas de espaço na montanha. Além de ter beneficiado os grandes grupos que estão bem posicionados na montanha, essa opção contribuiu para que o espaço ocupado pelo funcionalismo fosse preservado. Portanto, apesar do crescimento da economia, a liberação de recursos de interesse dos legisladores, assim como o atendimento a outras demandas por espaço na montanha, continuou enfrentando limites estreitos.



O efeito das limitações ao aumento do tamanho da montanha foi se revelando à medida que o espaço ocupado pelos beneficiários da previdência e da assistência social, na sua face esquerda, continuou se expandindo, inviabilizando o atendimento a reivindicações de outros direitos sobre espaços desse terreno, como os que se referem à habitação, transporte, saneamento e segurança pública. Com o ritmo acelerado de urbanização da população brasileira, a demanda por espaço para construir moradias populares explodiu, e os administradores foram forçados a tomar alguma providência, recorrendo a “puxadinhos” construídos com recursos oriundos de subsídios ao crédito fornecido por agências financeiras públicas.

A redução no ritmo de crescimento da economia concorreu para limitar as possibilidades de ampliar o espaço que pode ser ocupado nessa montanha, fazendo com que a parcela apropriada pelos seus principais ocupantes, inclusive o funcionalismo, subisse para 80% do total disponível, em 2012.

À medida que cresce o espaço ocupado pelos principais grupos instalados na montanha, o conflito entre eles aumenta e repercute no seu interior. No entanto, ao invés de por em discussão as raízes dos problemas que foram se acumulando, os administradores sucumbem a pressões daqueles que se sentem prejudicados e defendem novas regras que se resumem a ampliar o espaço destinado à saúde e à educação, sem que existam condições efetivas para isso,<sup>2</sup> ignorando os limites que dividem as duas faces da montanha.

Nesse contexto, os que tiveram seus interesses atendidos e ampliados estão fortemente mobilizados para defender suas posições e reagem a qualquer tentativa de reforma que ameace a preservação do espaço conquistado, enquanto os que ficaram de fora não compreendem os reais motivos de terem sido expulsos desse terreno. Mais do que isso, conseguem vender a ideia de que os problemas que os grupos beneficiados enfrentam, para obter melhores resultados, decorrem da carência de terreno, sendo necessário ampliá-los.

***IMPORTA, PORTANTO, ILUMINAR  
O AMBIENTE E TORNAR  
TRANSPARENTES AS SUPERFÍCIES  
EXTERNAS DAS DUAS FACES  
DESSA MONTANHA, PARA QUE  
POSSA SER CLARAMENTE  
PERCEBIDA PELA SOCIEDADE A  
MAGNITUDE DESSES CONFLITOS  
E AS CRESCENTES DIFICULDADES  
PARA ADMINISTRÁ-LOS.***



No entanto, esse fato não tem merecido a devida atenção. Quem observa a montanha de longe não consegue enxergar o que ocorre no seu interior. E a acomodação parece refletir a percepção de que o crescimento da montanha pode resolver os problemas, mas as condições do terreno não são favoráveis para renovar as apostas de que isso possa ocorrer. O espaço para novos confiscos de terra é finito, a menos que se pretenda criá-lo artificialmente.

<sup>2</sup> Como a recente decisão de aumentar o espaço destinado à educação para 10% de todo o território da montanha, e fixar em percentual equivalente o espaço reservado à saúde.

Importa, portanto, iluminar o ambiente e tornar transparentes as superfícies externas das duas faces dessa montanha, para que possa ser claramente percebida pela sociedade a magnitude desses conflitos e as crescentes dificuldades para administrá-los.

Isso é importante para provocar um debate sobre as reformas que precisam ser conduzidas, para evitar a ocorrência de crises que poderão comprometer a sustentação do equilíbrio, com sérias repercussões para o crescimento do país e para a continuidade de um processo de avanços sociais que tem merecido forte apoio da população.

## **A DISPUTA POR ESPAÇO TORNOU-SE MAIS ACIRRADA E OS CONFLITOS CRESCERAM QUANDO FOI NECESSÁRIO TOMAR MEDIDAS PARA REFORÇAR O CONTROLE SOBRE A OCUPAÇÃO E EVITAR O DESMORONAMENTO**

### **MAS O REFORÇO DAS FUNDAÇÕES AUMENTOU O PESO DA MONTANHA, QUE AFUNDOU O TERRENO – PARTE FICOU ABAIXO DO NÍVEL DO SOLO, MAS NÃO FOI DESOCUPADA**

Como a montanha já adquiriu um tamanho que ultrapassa os limites naturais permitidos pelas condições do terreno, mesmo com o afundamento de uma parte dela, os conflitos entre os ocupantes ameaça a unidade do bloco. Espaços menos protegidos são invadidos, e aqueles que são ocupados coletivamente por tribos que dispõem de interesses e garantias distintos enfrentam uma forte turbulência. Quem perde espaço nesse coletivo trata de conquistar um pedaço adicional do terreno que está precariamente cercado.

As proteções que foram sendo criadas para assegurar o direito aos espaços constituídos por cada bloco dessa montanha fez com que, juntamente com o crescimento, ela adquirisse grande rigidez. As superfícies que recobrem as partes externas formaram paredes duras e rochosas, que impedem tentativas de penetrar nos espaços protegidos para examinar o que está dentro.

Os direitos adquiridos sobre ela deveriam ser periodicamente reavaliados para acomodar novas demandas por espaço e corrigir as notórias deformações dessa montanha, que mesmo a solidez da superfície externa não consegue esconder. Mas isso não ocorre, quem tem seu espaço garantido trata de preservar o que foi conquistado e luta por ampliação, dispondo de armas mais poderosas do que os que tentam achar um espaço nessa montanha, mas não conseguem.

Com sucessivos reforços, os principais blocos se solidificam e o peso acumulado contribuiu para um progressivo afundamento, fazendo com que parte importante da montanha se situe, agora, abaixo da superfície.



E a primeira providência adotada, para lidar com essa situação, foi proceder a uma escavação na base da montanha para abrigar, temporariamente, tudo aquilo que não pode ser atendido no momento. Para a caverna que foi construída no subsolo, foi transferida grande parte do espaço destinado à realização de investimentos, com a justificativa de que isso poderia facilitar sua execução, dadas as dificuldades decorrentes de deficiências da burocracia, complexidade das regras e ativismo dos órgãos encarregados do controle das contas apresentadas pelos administradores da montanha, da verificação de conformidade com normas sociais e ambientais, além de outros fatores que concorrem para a paralisação das obras.

Mas o acúmulo de despesas nesse espaço subterrâneo não resolve o problema da escassez de espaço na superfície, apenas permite adiar seu enfrentamento. E à medida que cresce o volume de recursos nele acumulados, novas medidas são necessárias para manter a ordem na montanha, a exemplo do recurso a expedientes para evitar o agravamento de crises, como a adição de espaços para uso temporário.

## **“PUXADINHOS” SÃO ACRESCENTADOS PARA MANTER A SITUAÇÃO SOB CONTROLE APARENTE**

À medida que se avolumam as dificuldades para administrar os conflitos na montanha, novos expedientes vão sendo utilizados, embora com efeitos cada vez mais limitados. Puxadinhos precariamente montados ao seu redor, com recursos extraordinários obtidos pela venda de licenças de exploração de serviços públicos, ou de recursos naturais, a investidores privados procuram ampliar artificialmente o espaço da montanha para abrigar investimentos e podem aliviar a pressão num determinado momento, mas não podem corrigir as causas estruturais dos conflitos.

A multiplicação de expedientes para administrar a situação é um sinal de que os problemas estariam se agravando. Os administradores parecem querer fazer que todos acreditem que uma melhoria do cenário econômico seria suficiente para evitar o desequilíbrio da montanha, mas essa é uma suposição irrealista. À medida que novos espaços são adjudicados precariamente, o espaço para retirar parte do estoque incluído na caverna vai encolhendo, e o peso acumulado pode fazer a montanha desabar.

Apesar dos esforços dos administradores, a perda de confiança na capacidade de continuar mantendo o controle da situação concorre para um ambiente de tensão, que é visto com apreensão por todos aqueles que veem a possibilidade de virem a perder parte do espaço conquistado.

O acúmulo de investimentos na caverna para facilitar sua realização implica em problemas para o equilíbrio da montanha, pois reduz os recursos até então comprometidos com a preservação do espaço reservado para essa finalidade. Para lidar com essa situação, os administradores recorrem a doses crescentes de criatividade para cumprir formalmente as metas estabelecidas para assegurar o

equilíbrio da montanha. E isso repercute nas possibilidades de atender às demandas dos legisladores para preservar o espaço que abriga seus interesses na montanha, gerando maiores e recorrentes atritos que elevam a temperatura dos conflitos políticos. A cada volta do parafuso, aumenta a intensidade dos conflitos e as dificuldades para manter a situação sob controle.

Nos últimos anos, a área construída no subsolo cresceu rapidamente, ocupando um espaço que se aproxima do dobro do espaço que não está comprometido na superfície, e passando a abrigar, também, parcelas destinadas à educação e à saúde, que, embora ainda sejam pouco expressivas, denotam o aumento de dificuldades para administrar os conflitos que ocorrem na superfície.

Do espaço que essa caverna tinha em 2012 a parcela reservada ao atendimento de demandas dos legisladores representava pouco menos de 20%. As maiores parcelas destinavam-se a investimentos na infraestrutura e à manutenção de compromissos com a educação e saúde, além de atender aos beneficiados pelo programa habitacional. Portanto, essa manobra não ampliou as possibilidades para melhorar as relações com os legisladores, mantendo um clima de tensão na arena política.

## **ADMINISTRADORES SE ESFORÇAM PARA CRIAR UM CLIMA DE TRANQUILIDADE**

No final de 2012, o retrato da situação já exibia um quadro preocupante. Com a redução do crescimento da economia, o espaço para acomodar a disputa travada entre os principais ocupantes da montanha havia se esgotado. À medida que os militantes da saúde foram perdendo espaço na face esquerda da montanha, esse grupo demandou maior espaço no outro lado, encolhendo a parcela reservada para sustentar o equilíbrio da montanha e levando os administradores a buscar outros espaços para sustentar os investimentos. Simultaneamente, aumentaram as limitações para liberar os recursos demandados pelos legisladores.

As evidências deixam claro que o efeito das manobras adotadas, no período 1998-2008, para sustentar o equilíbrio por meio do aumento da face externa da montanha e da transposição de uma parte desse aumento para o outro lado se esgotou, mas isso não foi reconhecido e tampouco anunciado. O impulso inicial que as medidas adotadas nesse período deram à expansão do espaço ocupado pelos beneficiários dos programas sociais gerou uma inércia própria, que reverteu seus efeitos. Com o reforço das novas regras adotadas para sustentar o crescimento do espaço ocupado por esses grupos, a prorrogação do mesmo modelo sufocou o crescimento da economia e concorreu para a erosão da própria capacidade de preservar o espaço necessário para sustentar o equilíbrio da montanha.





Mudanças pontuais para contornar os problemas enfrentados pelos que financiam a ocupação da montanha, como a desoneração dos salários, agravam a situação. Essas medidas mudam a composição do espaço ocupado na sua face esquerda, reduzindo a parte exclusivamente destinada à ocupação por beneficiários da previdência e deslocando parte deles para o espaço que é compartilhado com os beneficiários dos programas assistenciais e da saúde. Em consequência, uma parte destes é forçada a procurar abrigo do outro lado, aumentando os conflitos envolvidos na disputa por pedaços dessa montanha.

Da mesma forma, a tentativa de contornar os problemas criando mais dificuldades para atender às demandas dos legisladores amplia, ao invés de aliviar as pressões. O aumento das tensões nessa área gera reações que redundam em ameaças permanentes de aprovar projetos que criariam ainda mais dificuldades para administrar os conflitos que ecoam no interior da montanha, como a regra que torna obrigatória a liberação de espaço para atender aos interesses dos legisladores.

Todos aqueles que não gozam de algum tipo de proteção vão sendo expulsos da montanha. A soma dos espaços ocupados pelos grupos formados pelos beneficiários da previdência e da assistência, e os militantes da educação e da saúde cresceu ao longo de todo o período, passando a representar pouco mais de 70% de todo o espaço disponível. Se adicionarmos os espaços reservados aos legisladores, aos que zelam pela justiça, aos encarregados da defesa do território, e aos que cuidam da parte financeira, que respondem por 20% do total, resta, portanto, apenas 10% para atender a todos aqueles que buscam acesso a essa montanha. (Tabela 1).

Os fatos evidenciam que não há solução para os problemas apontados nesse texto, sem que seja aberto um debate político sobre a natureza dos conflitos que se exercem no processo de execução orçamentária, de forma que seja possível alcançar o entendimento de que é necessário promover uma ampla revisão das regras que determinam a ocupação da montanha. A construção do barômetro visa contribuir para esse debate.

**Tabela 1 – Repartição do espaço ocupado pelos principais grupos na montanha orçamentária**

	2004	2008	2012	2013
Assistência Social	3,9%	4,9%	6,1%	6,5%
Trabalho	2,8%	3,6%	4,6%	4,5%
Previdência	35,7%	34,2%	35,9%	36,9%
Total 1	42,4%	42,7%	46,7%	47,9%
<b>SAÚDE</b>	<b>9,1%</b>	<b>8,2%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,4%</b>
Pessoal	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%
Custeio	7,7%	7,0%	7,5%	7,1%
Investimento	0,4%	0,2%	0,4%	0,4%
Total 2	51,5%	50,9%	55,5%	56,3%
<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,5%</b>	<b>7,1%</b>	<b>7,0%</b>
Pessoal	2,0%	2,0%	2,4%	2,5%
Custeio	1,8%	2,1%	3,6%	3,8%
Investimento	0,1%	0,4%	1,1%	0,7%
Total 3	55,3%	55,4%	62,6%	63,3%
<b>PESSOAL</b>	<b>20,7%</b>	<b>19,5%</b>	<b>17,7%</b>	<b>17,0%</b>
Total 4	76,1%	74,8%	80,4%	80,3%
<b>INVESTIMENTO</b>	<b>2,9%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,9%</b>
Total 5	79,0%	79,1%	84,3%	84,2%
<b>OUTROS</b>	<b>7,0%</b>	<b>6,2%</b>	<b>7,0%</b>	<b>8,0%</b>
Total 5	86,0%	85,3%	91,4%	92,2%
SUP Primário	14,0%	14,7%	8,6%	7,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## **A EXPOSIÇÃO DOS CONFLITOS E AS DIFICULDADES PARA ASSEGURAR A PAZ E O EQUILÍBRIO - O BARÔMETRO**

Os conflitos em questão se manifestam na forma de uma disputa por preservação dos espaços conquistados entre os principais atores dessa disputa. Os principais grupos se reúnem em três grandes blocos que podem ser assim classificados. O maior deles, o bloco que reúne os beneficiários da previdência, assistência, saúde e educação, ocupa toda a face esquerda da montanha e uma parte expressiva da outra face.

O segundo bloco reúne os espaços destinados a assegurar o equilíbrio da montanha, no presente e no futuro, isto é, a parcela que trata de dar solidez às fundações dessa montanha; no presente, mediante a sustentação do espaço necessário para isso; e, no futuro, mediante a reserva de espaço para sustentar os investimentos. O terceiro, o menor de todos, não tem uma identidade própria, e nele as questões de interesse dos legisladores disputam com todos os demais interesses que buscam espaço na montanha.

Um bloco à parte, que ocupa um espaço expressivo é formado pelos servidores públicos, cujos interesses são regulados por uma norma própria e cuja capacidade de mobilização para defender seu espaço é grande.

O espaço ocupado pelos grupos dominantes cresceu em 2013 e aumentou os conflitos na montanha.

Num ambiente marcado por tensões pré-eleitorais, nenhuma medida concreta foi adotada para mudar as regras que determinam o espaço ocupado por cada um dos grupos na montanha, de tal forma que os grupos que estão mais bem posicionados continuaram conquistando terreno, sob a liderança dos beneficiários dos programas previdenciários e assistenciais que fazem parte do primeiro grupo.

**O ESPAÇO OCUPADO PELOS  
GRUPOS DOMINANTES  
CRESCERAM EM 2013 E  
AUMENTOU OS CONFLITOS  
NA MONTANHA.**



O espaço ocupado por este grupo também se beneficiou da decisão de ampliar a capacidade de abrigar um número maior de estudantes que demandam acesso ao ensino universitário. Essa decisão tem méritos, mas se não for acompanhada da posterior ampliação de espaço, para garantir a manutenção dos serviços, repercutirá sob a forma de aumento das dificuldades para administrar os conflitos orçamentários. De fato, o espaço requerido para abrigar a operação dos novos serviços quase dobrou de tamanho em 2013, quando comparado com o que vigia em 2008, acompanhando a expansão da capacidade para abrigar novos ocupantes.

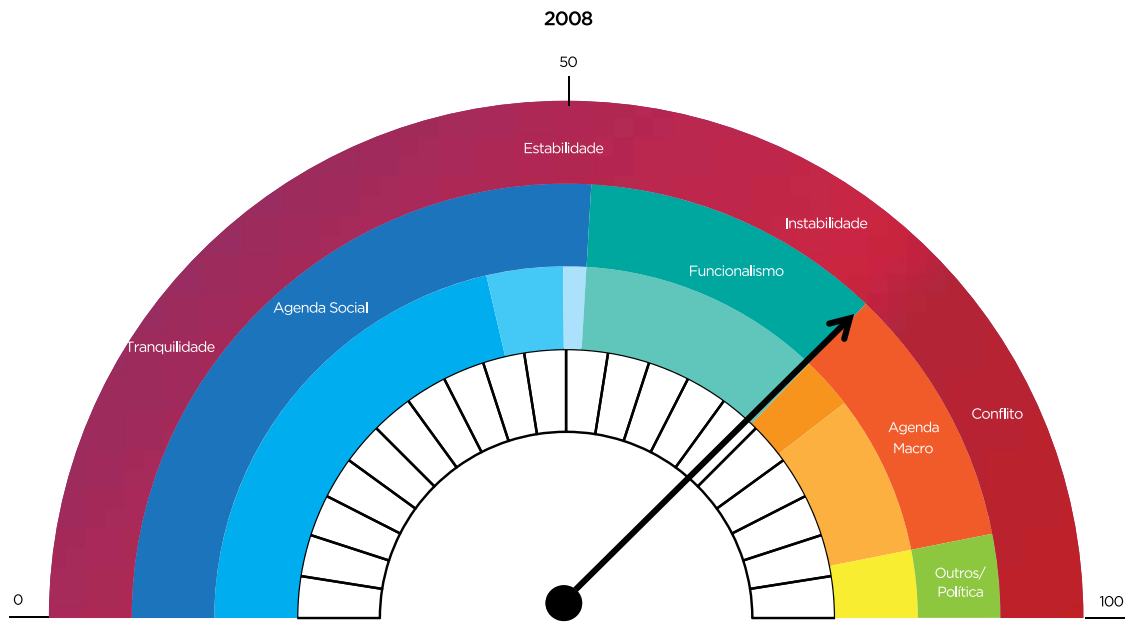
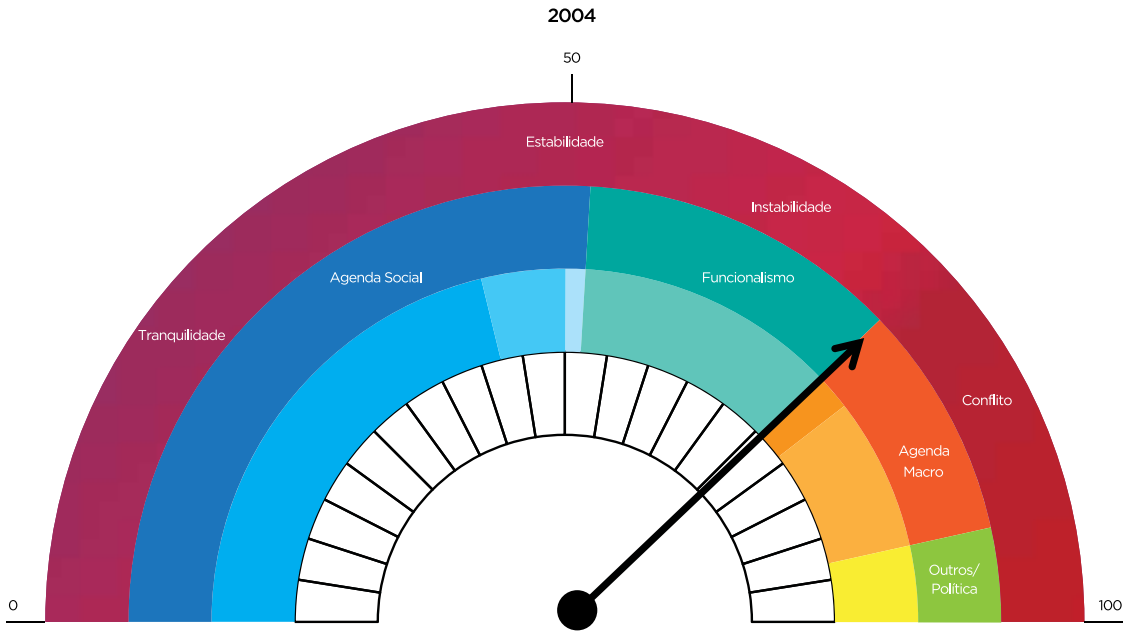
Uma consequência importante do fato apontado no parágrafo anterior é o aumento do conflito que ocorre entre os militantes da educação e da saúde, em razão de o segundo estar sendo expulso da face esquerda da montanha e estar demandando espaço na outra face, à qual também procuram aceder os beneficiários dos subsídios ao programa habitacional.

A contrapartida do crescente espaço ocupado pelos grupos que têm direitos reservados sobre os principais blocos da montanha é a dificuldade para assegurar seu equilíbrio, no curto e no médio prazos, em face da falta de cobertura para abrigar os investimentos que irão preservar o tamanho da montanha, como mostram os números exibidos na Tabela 1.

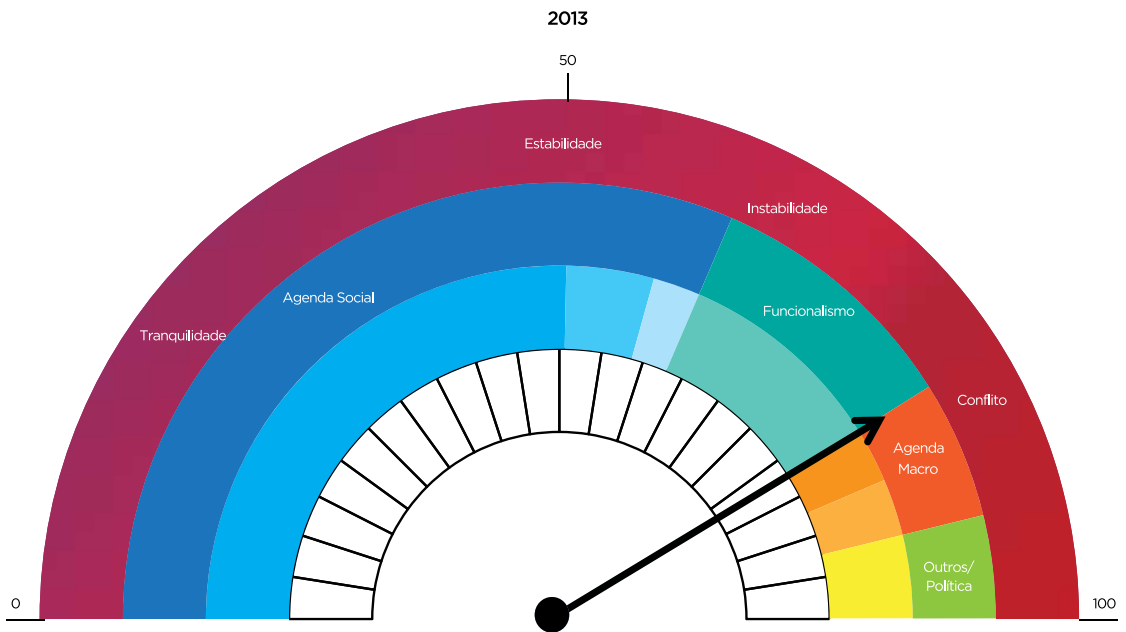
As pressões exercidas por esses blocos na disputa por espaços na montanha podem ser vistas mais claramente por meio da construção de barômetros para os anos de 2004, 2008 e 2013, que revelam como a ocupação da montanha foi mudando ao longo desse período.

Entre 2004 e 2008, período em que a economia apresentou melhor desempenho, os barômetros mostram que a soma dos espaços ocupados pelo primeiro grupo manteve-se na faixa dos 55% da área disponível, evitando que os demais encontrassem maiores problemas. Esse resultado corrobora a afirmação anterior de que sob condições favoráveis o máximo que se consegue é evitar que a situação se deteriore.

Mas o barômetro, que mede a situação registrada no final de 2013, mostra um quadro bem diferente. Ele indica um novo aumento das pressões que ecoam no interior dessa montanha, apontando para um forte agravamento dos conflitos, quando comparado à situação vivenciada cinco anos antes, e iluminando a disputa por apropriação dos espaços disponíveis nessa montanha, em decorrência da não revisão das regras, para que a adjudicação de espaços se ajuste a mudanças no perfil de seus ocupantes.



- Agenda Social
- Prev. Assist. Trab.
- Saúde
- Educação
- Funcionalismo
- Pessoal
- Agenda Macro
- Investimento
- SUP Primário
- Outros/Política
- Outros



O principal destaque nessa comparação é o avanço do espaço ocupado pelos grupos que abrigam os beneficiários da previdência e da assistência e os militantes da educação e da saúde, que juntos aumentaram em quase dez pontos percentuais sua ocupação nesses cinco anos, alcançando a marca de 64% de todo o espaço disponível na montanha. Isso fez com que o ponteiro que registra a soma dos espaços ocupados por eles, com a fração dominada pelos servidores públicos, subisse para pouco mais de 80%, só não alcançando um patamar mais elevado, porque o espaço ocupado por esse grupo encolheu. Também é visível que o avanço acima mencionado beneficiou o grupo que reúne previdência, assistência e trabalho, e que os ganhos registrados pela saúde e pela educação devem, quase integralmente, a este último.

A grande mudança ocorrida nos espaços ocupados pela saúde e pela educação, entre 2004 e 2013, merece ser destacada. Em 2004, a saúde detinha uma fração que era maior do que o dobro da apropriada pela educação. Em 2013, a diferença entre elas encolheu para cerca de 20%, devido ao forte crescimento do espaço ocupado pela educação e aos problemas enfrentados pela saúde para manter seu quinhão. A que se deve esse resultado?

A principal explicação está na progressiva expulsão dos militantes da saúde da face esquerda da montanha e às limitações que enfrentam para invadir um maior espaço no lado direito, no qual enfrenta a demanda da educação por um lote maior. Essas limitações devem-se ao fato de que o título que assegura seus direitos não se valoriza quando a economia cresce a um ritmo mais rápido, o que ocorre com o valor dos direitos assegurado à educação. No entanto, mais importante do que buscar explicações para o ocorrido, o que importa destacar é a crescente dificuldade para atender às demandas de maior espaço para a saúde, sem que seja posta em discussão a necessidade de serem revistos os direitos de ocupação da montanha.

Na comparação com 2008, o barômetro de 2013 mostra, ainda, a repercussão do crescimento do espaço ocupado pelos grandes grupos acima citados na capacidade de os administradores sustentarem o equilíbrio da montanha. A parcela reservada para manter a solidez das suas fundações caiu para 7,8% do espaço disponível, sem que isso fosse acompanhado da criação de melhores condições no futuro, pois o espaço reservado aos investimentos também se reduziu. De outra parte, o pequeno aumento registrado no barômetro para o espaço destinado a outras ocupações deve-se ao avanço da área ocupada pelo programa habitacional, não representando qualquer melhoria para o atendimento das demandas dos legisladores.

Conforme já foi mencionado, para aliviar as pressões e evitar que a situação saia de controle, a opção, adotada há alguns anos, tem sido aumentar o espaço da caverna construída no subsolo. Mas assim como há limites para acumular água num reservatório construído para gerar energia, a capacidade de abrir maior espaço no subsolo também é limitada pelas condições do terreno e pelo peso do que vai sendo ali acumulado.



Quanto maior for o espaço ali colocado, que não poderá ser esvaziado, e menor for a possibilidade de achar uma brecha na superfície para liberar parcelas que foram estocadas, de forma a poder abrigar novos depósitos, mais difícil é evitar que o limite para ampliação da caverna seja atingido. De 2008 a 2013 a área ocupada na caverna mais do que dobrou de tamanho, alcançando a marca de 15% da área total situada acima da superfície, sendo importante ressaltar que a principal contribuição para esse crescimento proveio da estocagem de espaços destinados a ocupantes dos programas sociais.

A situação retratada nos barômetros mostra, de forma contundente, o tamanho das dificuldades que os administradores enfrentam para administrar a montanha. Quando a economia registra um crescimento mais satisfatório, o máximo que se consegue é manter constante o espaço ocupado pelos grandes grupos que detêm direitos pré-assegurados sobre a montanha. Quando a conjuntura muda, essa parcela sobe e reduz ainda mais as possibilidades de atendimento das demais demandas de espaço na montanha, exigindo a adoção de outras providências para lidar com os conflitos que crescem, em volume e em intensidade.

Em suma, o máximo que uma melhoria do crescimento econômico produz é um alívio das pressões, que podem reduzir a necessidade de recorrer a métodos pouco ortodoxos para combater os sintomas da crise, mas não para um tratamento definitivo.

O quadro de agravamento das dificuldades irá se acentuar, na ausência de iniciativas para reverter os desequilíbrios que vão se acumulando. Nesse caso, somente um novo aumento da montanha proporcionado pelo confisco de novas terras será capaz de manter a situação sob um controle aparente.

Não parece haver dúvidas, portanto, com respeito à necessidade de enfrentar os problemas gerados pelo adiamento das mudanças necessárias para administrar os conflitos pela ocupação de espaço na montanha. Todos os expedientes adotados nos últimos anos, para esconder os conflitos e evitar o debate sobre as reformas necessárias, esgotaram seus efeitos. O equilíbrio da montanha e as dificuldades políticas sofrem os efeitos da indisposição para encarar a realidade.

Os limites físicos para o crescimento da montanha foram atingidos, mas ainda há quem duvide disso. Direitos são vendidos sem que haja espaço disponível – como nos loteamentos que vendiam terrenos situados dentro da lagoa.

***OS LIMITES FÍSICOS PARA O  
CRESCIMENTO DA MONTANHA  
FORAM ATINGIDOS, MAS  
AINDA HÁ QUEM DUVIDE  
DISSO. DIREITOS SÃO  
VENDIDOS SEM QUE HAJA  
ESPAÇO DISPONÍVEL –  
COMO NOS LOTEAMENTOS  
QUE VENDIAM TERRENOS  
SITUADOS DENTRO DA LAGOA.***





Enquanto não há disposição para enfrentar este debate, a opção parece ser a de garantir um espaço virtual, para depois tentar transformá-lo em realidade. Um exemplo desse comportamento é fornecido pelo volume dos pleitos inscritos pelos legisladores, que cresceram 65% de 2009 a 2012), embora a parcela efetivamente concedida tenha sido de apenas 0,6% do espaço disponível. Nesse caso, a atitude parece ser a de acumular os pleitos na caverna para depois exercer pressão, para que o espaço seja posteriormente liberado.

## **OS CARTÓRIOS ESTÃO ENTULHADOS DE PROCESSOS E ALGUNS FECHARAM AS PORTAS**

### **É PRECISO PROCEDER A UMA AMPLA REVISÃO DOS REGISTROS DE DIREITOS SOBRE ESSA MONTANHA, PARA PRESERVAR O EQUILÍBRIO E A ESTABILIDADE**

Os registros oficiais estão bem protegidos e a consulta aos arquivos não é facilitada. Anotações provisórias, feitas à margem dos livros em resposta a demandas por acesso à montanha, entopem as gavetas, mas não têm condições de ser atendidas. Acampamentos provisórios e irregulares surgem ao redor da montanha como uma consequência da impossibilidade de terem suas demandas atendidas.

A manutenção dessa situação atende aos interesses daqueles que não desejam correr os riscos envolvidos em um processo aberto e transparente de revisão dos direitos acumulados. Ao contrário, a atitude consiste em defender o espaço conquistado e, se possível, ampliá-lo. Ainda que haja conflitos entre os principais beneficiários, eles não são publicamente expostos. Parece haver um conluio informal para não exibir descontentamentos, de modo a não abrir brechas à entrada de terceiros. Juntos, os que estão dentro têm mais força para resistir a pressões de rever direitos antigos, que parecem não fazer sentido para aqueles que não percebem o que ocorre a portas fechadas, e, portanto, deveriam ser cancelados, a exemplo do espaço ocupado pelos beneficiários de determinadas pensões e da concessão do abono salarial.

Essa hipótese é corroborada pelo comportamento dos atores que se mobilizam para reivindicar mais espaço para a saúde. Embora o espaço que supostamente tinham conquistado em 1988 tenha encolhido, em face da invasão de beneficiários dos programas de previdência e assistência, e enfrentem agora a disputa com os ocupantes da educação por acesso à outra face da montanha, esse fato não é discutido publicamente.

Anualmente, os administradores da montanha se reúnem para decidir sobre regras que irão aumentar o espaço ocupado pelos beneficiários da previdência e dos programas assistenciais, mas os defensores da saúde não participam ativamente (ao menos não se posicionam publicamente) dos debates sobre os critérios de reajuste do salário-mínimo, embora saibam que a decisão a respeito irá criar problemas para a sustentação do espaço ocupado pelo setor. Também não ouvimos qualquer comentário a respeito do impacto das desonerações da folha de salários na disponibilidade de espaço para a saúde, embora seja óbvia a consequência dessa decisão para o setor.

De outra parte, quem não tem acesso às negociações que se processam nos bastidores não dispõe de informações suficientes para entender o que se passa, e não encontra apoio suficiente para expor suas necessidades. O caso mais dramático é o que se refere à deterioração dos serviços urbanos. Embora tenham direito constitucional de ocupar espaços da montanha, os que sofrem as agruras do trânsito, as mazelas do saneamento e a insegurança das cidades não são suficientemente organizados para conseguir registrar esses direitos e garantir seu usufruto. Disputam o pequeno espaço que não está cercado, após ser conhecido o resultado da alocação entre aqueles cujos direitos estão devidamente registrados.

Por omissão, desconfianças ou falta de vontade para enfrentar um debate que requer uma forte liderança para rever os registros e estabelecer novas regras para sua validação, ninguém se dispõe a escancarar os conflitos e iluminar as questões envolvidas, de modo a abrir um debate público e transparente sobre os problemas que precisam ser enfrentados.

A necessidade de conduzir esse debate e rever as regras já não é mais uma opção, e sim algo que terá que ser feito. Quanto mais cedo isso for reconhecido, menores serão os problemas que o país irá enfrentar para ingressar em um novo ciclo de desenvolvimento.

## **A NECESSIDADE DE ABRIR OS LIVROS E DE PROCEDER À REVISÃO DOS REGISTROS**

No ponto a que chegamos, isso não é uma tarefa fácil, mas os desafios de sustentar um crescimento compatível, com novos avanços no campo da desigualdade de renda e da inclusão social, demandam que seja feito. Não se trata de promover alterações radicais, e sim de avançar gradualmente na construção de um novo modelo que organize a atribuição de espaços na montanha.

Um ponto de partida, para provocar esse debate, consiste em contrapor os espaços ocupados em razão de escolhas feitas no passado, com as pressões por acesso ao espaço orçamentário para atender a novas demandas por melhoria dos serviços urbanos, e para abrigar os investimentos prioritários na infraestrutura econômica. No primeiro grupo, convém destacar:



Espaços demarcados em razão de escolhas feitas há muito tempo - pensões por morte, aposentadorias precoces, abono salarial;



Crescimento dos espaços reservados para atender os beneficiários de escolhas feitas há um quarto de século - dentre as quais se destacam o seguro desemprego e o auxílio doença, por exemplo -, bem como a expansão recente de gastos com saúde e assistência social resultante de determinação do judiciário; e



Expansão dos espaços ocupados por beneficiários de programas previdenciários e assistenciais em decorrência da adoção de regras que contribuem para isso (salário-mínimo).

A falta de disposição para levar adiante esse debate levou sucessivas administrações a adotar medidas que, além de não serem suficientes para corrigir os desequilíbrios na ocupação da montanha, acarretam perda de confiança da população e geram apreensões com respeito à possibilidade de conciliar o compromisso com a estabilidade e a adoção das medidas necessárias para assegurar um futuro promissor a todos os brasileiros.

## **MAS É IMPORTANTE QUE ISSO SEJA FEITO**

Para começar, é preciso abrir as portas dos cartórios e reunir todos os interessados em um mesmo salão. Portadores de direitos devidamente registrados devem submeter-se a testes de avaliação e exibir os resultados esperados, para terem seus registros renovados. Quem tem documentos precários, ou não dispõe de qualquer papel precisa demonstrar que a oportunidade de ocuparem maior espaço nessa montanha pode gerar mais benefícios para o país, do que a contribuição que velhos ocupantes estariam dando, para o mesmo objetivo. E todos precisam estar cientes de que a renovação de posições é uma regra permanente, que exige dedicação e esforço de todos para validarem periodicamente seus títulos.

Uma condição importante, para a revisão das regras, é o reconhecimento de que o espaço da montanha é finito, embora o total a ser ocupado possa variar em razão das condições atmosféricas de cada ano. Anualmente, portanto, tem que ser definido o espaço que pode ser ocupado, o que requer absoluta confiança na sua determinação. Isso significa que um item importante das novas regras deve tratar da restauração de um processo transparente, e bem fundamentado, das previsões anuais sobre o tamanho do espaço que pode ser efetivamente ocupado. Uma sugestão é submeter as previsões oficiais ao crivo de analistas independentes que reúnem conhecimento especializado na área, com a finalidade de delimitar, com a acuidade possível, o espaço orçamentário.

A revisão dos direitos também deve ser discutida em duas etapas. A primeira deveria tratar das decisões políticas sobre as prioridades a serem atendidas, tendo por base um planejamento plurianual das necessidades que precisarão ser satisfeitas para que os objetivos de desenvolvimento econômico e progresso social sejam alcançados.

Para manter o equilíbrio e evitar a acumulação de conflitos, outro item importante das novas regras deveria contemplar as previsões de necessidades futuras de acomodação de novas demandas de espaço na montanha, mediante a análise do impacto de decisões feitas em um dado momento. Para isso, é importante que as previsões sobre a disponibilidade de espaços para serem ocupados abarquem um período de pelo menos três anos.

As sugestões acima contempladas devem fazer parte do debate sobre como encaminhar o processo de revisão periódica das escolhas que geram direitos sobre a montanha orçamentária. Ao mesmo tempo em que elas podem ser vistas como o resultado de um debate sobre o tema, a discussão a respeito contribui para organizar esse debate, sem perder de vista a necessidade de eleger um calendário, que estipule os prazos necessários para que novas regras sejam adotadas, de modo a evitar conflitos que inviabilizem as mudanças.





