



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

308

O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)

Eduardo Fagnani

Junho 2017

O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015) ¹

Eduardo Fagnani ²

Resumo

A Constituição de 1988 inaugurou um ciclo de construção e afirmação embrionária da cidadania social no Brasil. Pela primeira vez, desenhou-se o embrião de um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores do Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, a reação das classes dominantes começou antes mesmo de o documento impresso sair da gráfica do Congresso; intensificou-se agudamente a partir de 1990; teve sequência na primeira metade da década passada e, após curta trégua, ela retoma seu curso em marcha antidemocrática e antipopular. O golpe parlamentar expressa a vontade dos detentores da riqueza de liquidar com a cidadania social formalmente conquistada em 1988, concluindo um trabalho iniciado há quase trinta anos. A radicalização do projeto liberal caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado; aprofundar a arquitetura institucional ortodoxa na gestão macroeconômica; e destruir as bases do embrionário Estado Social.

Palavras-chave: Política Social; Desenvolvimento; Estado de Bem-estar.

Há menos de cem anos, a sociedade brasileira era majoritariamente formada de uma massa de analfabetos rurais, brancos e negros, submetidos aos resquícios da escravidão e destituídos de direitos elementares, como o direito a própria vida. Não é por outra razão que a natureza da cidadania no Brasil é o avesso de outras experiências nacionais, como a Inglaterra (Marshal, 1967), por exemplo, onde os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais foram consagrados nos séculos 18, 19 e 20, respectivamente. Aqui, ironicamente, os direitos sociais precederam os demais (Carvalho, 2001), emergindo a partir de 1930 e inaugurando uma longa etapa de “cidadania regulada” (Santos, 1979) pelo Estado patrimonialista que excluía a totalidade das classes subalternas do campo e a esmagadora maioria dos que habitavam as cidades.

É nesta perspectiva histórica que se compreende o período 1988-2015 como um ciclo inédito de democracia, ampliação dos espaços públicos e avanços

(1) Este texto é uma versão preliminar de capítulo do livro organizado por Lena Lavinas e Rubén Lo Vuolo a ser publicado em inglês e espanhol. Concluído em dezembro de 2016.

(2) Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social (www.plataformapoliticasocial.com). E-mail: eduardo.fagnani@uol.com.br.

na construção da cidadania social. Aos trancos e barrancos, abriram-se brechas para que o processo civilizatório avançasse moderadamente. Hoje, está claro que esse foi um ciclo improvável, quase um devaneio, por caminhar na contramão da concorrência capitalista sob a dominância das finanças; por menosprezar as travas do passado; e, sobretudo, por ousar arranhar o *status quo social* secularmente dominado pelos donos do Brasil.

Na primeira parte deste artigo sublinha-se que desde o primeiro momento, as classes dirigentes conspiraram para impedir ou sepultar a Constituição da República de 1988. A reação começou antes mesmo de o livro impresso sair da gráfica do Congresso; intensificou-se agudamente a partir de 1990; teve sequência na primeira metade da década passada e, após curta trégua, retoma seu curso em marcha odiosamente antidemocrática e antipopular.

Na segunda parte, argumenta-se que o golpe parlamentar expressa a vontade dos detentores da riqueza de liquidar com a cidadania social formalmente conquistada em 1988, concluindo um trabalho iniciado há quase trinta anos. Trata-se de excluir esse “ponto fora da curva” do capitalismo brasileiro. A radicalização do projeto liberal em curso caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990; aprofundar a arquitetura institucional ortodoxa na gestão macroeconômica; destruir as bases do embrionário Estado Social, para implantar o Estado Mínimo; e fazer retroceder os direitos trabalhistas ao estágio em que se encontravam há um século.

1 Um ciclo improvável (1988-15)

A regressão da cidadania social, em curso, é o desfecho do longo processo de reação contra as conquistas dos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980. A Constituição de 1988, desaguadouro daquele processo, inaugurou uma etapa inédita de construção da cidadania, desenhando-se um sistema de proteção social inspirado em alguns valores do Estado de Bem-Estar Social: universalidade (em contraposição à focalização); seguridade social (em contraposição ao seguro social); e direito (em contraposição ao assistencialismo) (Fagnani, 2005).

Entretanto, as reações contrárias começaram ainda em 1988. É emblemática, quanto a isso, a tese do “país ingovernável”, esgrimida pelo presidente da República, José Sarney (1985-90) na luta para tentar impedir, a qualquer custo, que a Assembleia Constituinte aprovasse o capítulo sobre a Ordem Social, que foi afinal aprovado.

Assim, foi somente em 1988 que o Brasil incorporou algumas linhas do paradigma aprofundado por muitos países capitalistas centrais a partir de meados do século passado. Quando o fez, aquele paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo sob a dominação das finanças e da hegemonia da doutrina neoliberal em escala global.

A redemocratização do país e as reformas da proteção social coincidiram com o esgotamento do “Estado Nacional Desenvolvimentista”. A crise internacional de 1982 ampliou a vulnerabilidade externa, o endividamento e as pressões inflacionárias. Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento. Este cenário foi agravado a partir de 1990, quando se forma no Brasil “o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington” (Fiori, 1993). No campo econômico, houve opção ‘passiva’ pelo modelo liberal. As elites dirigentes foram conquistadas pela convicção de que “não há outro caminho possível”. As bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. A abrupta abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos.

No campo da cidadania social, a Constituição de 1988 era incompatível com o Estado Mínimo. A contrarreforma exigia que fosse eliminado daquele documento o capítulo sobre a “Ordem Social”. O ideário liberal passou a ser defendido por especialistas brasileiros que detinham vínculos estreitos com as agências internacionais. Para essa corrente, enfrentar a questão social estaria exclusivamente em programas condicionados de transferência de renda para os “pobres”. Neste cenário, entre 1990-2014, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos (Estado Mínimo *versus* Estado Social), apresentando singularidades em cinco momentos:

- *A Contrarreforma truncada (1990-94);*
- *A retomada da contrarreforma liberalizante (1995-2002);*
- *O continuísmo econômico e social (2003-06);*
- *Crescimento e inclusão social (2007-10); e,*
- *O recrudescimento das tensões (2011-14).*

A seguir, oferecem-se algumas das linhas gerais dessas etapas.

1.1 A Contrarreforma truncada (1990-94)

A Constituição de 1988 determinava que o documento fosse revisto em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Este seria o momento aguardado para o funeral do capítulo sobre a Ordem Social. Neste contexto, a estratégia do governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) foi a formulação de agenda de contrarreformas, na expectativa dessa revisão constitucional. Entretanto, as turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente ao longo de 1992, e as indefinições e instabilidades presentes em 1993, acabaram inviabilizando a revisão e o funeral teve de ser adiado. Mas, ao mesmo tempo em que essa agenda era preparada, o governo deflagrava uma estratégia para desfigurar a legislação constitucional complementar.³

A contrarreforma prosseguiu entre 1992-94 durante o governo do presidente Itamar Franco. Dentre as múltiplas manobras, destaca-se a Emenda Constitucional que implantou o “Fundo Social de Emergência” (atual Desvinculação das Receitas da União – DRU), que possibilitou a captura pela área econômica de 20% das fontes de financiamento da política social constitucionalmente assegurada em 1988.

1.2 A retomada da contrarreforma (1995-2002)

Durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ofensiva foi retomada e avançou em marcha forçada. Houve contradição entre a estratégia macroeconômica e de reforma liberal do Estado e as possibilidades de desenvolvimento e inclusão social. O governo teve êxito no combate à inflação, mas os custos sociais e econômicos foram elevados. A abertura comercial e a valorização do câmbio desequilibraram as contas externas. A “solução” era elevar a taxa de juros básicos da economia (mais de 40% ao ano durante as crises do México, Ásia e Rússia) para atrair o capital especulativo e acumular reservas cambiais. Como consequência, a dívida líquida do setor público dobrou em oito anos (de 30 para 60% do PIB entre 1994 e 2002). A maior

(3) É nesta perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas do governo Collor visando a desfigurar a Seguridade Social; o Orçamento da Seguridade Social; o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o veto integral ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE); as novas distorções no financiamento do Seguro Desemprego; e os desvios na regulamentação do artigo 8o da Constituição Federal (referente aos direitos trabalhistas e à organização sindical) (Fagnani, 2005).

pressão do pagamento das despesas financeiras (em torno de 8% do PIB) limitava os investimentos e o gasto social.

A centralidade do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado exigia que o foco “nos pobres” fosse a única política social possível para o Brasil. A serventia dessa opção é limpidamente clara, pois ela, simultaneamente, atendia aos imperativos do ajuste fiscal (é barata, menos de 0,5% do PIB), aos propósitos da reforma liberal do Estado (o desmonte do Estado Social erigido em 1988) e saciava o apetite da “financeirização” pela ampliação da oferta privada de serviços sociais para os “não pobres” (aqueles que recebem mais de 1 US\$ por dia).

Esses parâmetros mais gerais influenciaram os rumos da política social entre 1995 e 2002. É com esse pano de fundo que podemos compreender a desestruturação do mercado de trabalho; a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários (instituição de regras mais severas que as praticadas nos países europeus); a captura de fontes de financiamento da política social; o descumprimento dos preceitos constitucionais na Seguridade Social; o esvaziamento do pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do mercado” e, portanto, para impedir qualquer tentativa de enfrentar a concentração da propriedade, a mecanização do campo e a expulsão da mão de obra.

1.3 O continuísmo econômico e social (2003-06)

A eleição de 2002 trazia a esperança por mudanças. Enquanto estava na oposição, o Partido dos Trabalhadores aprofundou as críticas ao neoliberalismo e ao governo anterior. Diversas análises críticas foram feitas nesta etapa, com destaque para os documentos “A Ruptura Necessária” (Partido dos Trabalhadores, 2001); e “Outro Brasil é possível” (Mercadante; Tavares, 2001).

No entanto, em plena campanha eleitoral, esses ímpetos foram contidos. A condução da política econômica no último ano de FHC e o chamado “efeito Lula” causava apreensões aos agentes econômicos. Diante das incertezas, os mercados financeiros internacionais passaram a apostar contra o Brasil. Para acalmar esses agentes, em junho de 2002 o PT divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”. Muitos achavam tratar-se de recuo tático eleitoral. Na visão de Singer (2012, p. 96), entretanto, foi um “divisor de águas” na trajetória do PT: o que

estava em jogo era o “abandono da postura anticapitalista que o partido adotara na sua fundação”.

Condicionada por esses fatores, condução da política macroeconômica no primeiro governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva (2003-06) seguiu, em essência, os parâmetros seguidos desde 1990. A continuidade da ortodoxia se reflete na distribuição dos cargos de comando do Ministro da Fazenda, ocupados por colaboradores de instituições internacionais e do governo anterior. A Secretaria de Política Econômica, por exemplo, foi entregue a um dos economistas ortodoxos que haviam redigido a conhecida “Agenda Perdida”, com ‘patrocínio’ de uma ONG financiada pelo Banco Mundial (IETS, 2002). Desprezada pelos candidatos à presidência da República, esta agenda foi resgatada pelo governo eleito e passou a ocupar o centro da sua estratégia econômica e social (Ministério da Fazenda, 2003).

Neste cenário, reformas liberais exigidas pelo mercado passaram a ser implantadas, com destaque para a tributária e previdenciária. A continuidade da ortodoxia limitava as possibilidades das políticas sociais. Como no passado, continuou a haver antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social. As tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem-Estar, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas, sobretudo pelo acolhimento da agenda liberal pelo Ministério da Fazenda.

1.4 Crescimento e inclusão social (2007-10)

No segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-10), essas tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado Social arrefeceram, sobretudo em função do crescimento econômico que, após 25 anos, voltou a ter alguma centralidade na agenda. Essa postura foi reforçada em 2007, quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), privilegiando grandes obras de infraestrutura. Com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, essa postura foi revigorada. Medidas anticíclicas foram adotadas e os bancos públicos adotaram uma estratégia agressiva de ampliação do crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2012 (de 24%, para 51% do PIB). Como consequência, houve melhora nos fundamentos macroeconômicos, expansão dos gastos sociais e reativação do mercado de trabalho que se traduziram na inquestionável melhoria dos indicadores sociais.

1.5 O recrudescimento das tensões (2011-14)

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-14) assiste-se a um novo acirramento dessas tensões, agora com caráter antipopular e antidemocrático. Do ponto de vista econômico, esse acirramento decorreu da desaceleração do crescimento, por conta dos desdobramentos da crise financeira internacional e de erros na condução das políticas domésticas (Singer, 2016; e Austeridade e Retrocesso, 2016). Destaque-se, aqui, dentre tantos outros pontos, o reforço da política de isenções fiscais que contribuiu para piorar as contas públicas e as contas da Seguridade Social.

Do ponto de vista político, o acirramento dessas tensões intensificou-se com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica contra o suposto programa intervencionista da “esquerda”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal” (Por um Brasil justo e democrático, 2015). Contraditoriamente, diante desse cenário, a comunicação do governo manteve a postura recorrente do silêncio absoluto, abrindo mão de apresentar contrapontos, defender suas ações e fomentar a disputa ideológica no âmbito da sociedade. Entre 2007 e 2013, mais de 80% da população aprova os governos petistas. Para que se comunicar com a sociedade?

1.6 Avanços e limites da política social dos governos petistas

Como consequência do crescimento, o mercado de trabalho recuperou-se, com considerável geração de empregos formais, redução da taxa de desocupação, elevação da renda do trabalho (também por força da política de valorização do salário mínimo). Esse conjunto de fatores potencializou os efeitos redistributivos da Seguridade Social instituída pela Constituição de 1988. A melhoria da renda das famílias – decorrente do mercado de trabalho e das transferências de renda da Seguridade Social – impulsionou o mercado interno, um dos propulsores do ciclo de crescimento. Esses fatos foram determinantes para a melhoria dos indicadores sociais (distribuição da renda do trabalho, mobilidade, consumo das famílias e redução da miséria extrema). O papel do programa Bolsa Família foi secundário, ao contrário da visão hegemônica difundida exaustivamente pelas instituições de fomento internacional e pelos próprios dirigentes petistas.

De todo modo, a partir de meados da década passada, houve melhor articulação entre objetivos econômicos e sociais, que resultou na melhoria dos padrões de vida da população. A economia cresceu e distribuiu renda do trabalho,

algo inédito nos últimos 50 anos. O reconhecimento desse fato, no entanto, não implica endossar a ideia de que teria sido implantado um “novo modelo de desenvolvimento”. Também não se sustenta a visão de que os governos progressistas eleitos no Brasil e em diversos países da América Latina seriam “pós-neoliberais” (Sader, 2014).

Segundo Singer (2012, p. 96-99), a atuação dos governos do Partido dos Trabalhadores, pautou-se pelo “reformismo fraco” assentado no “modelo de transformação lenta e dentro da ordem”, por meio de mudanças graduais, “sem rupturas”. Segundo o autor, a “Carta aos Brasileiros” (junho de 2002), além de representar o “abandono da postura anticapitalista”, também sinalizou uma mudança profunda no campo da política de alianças, campo em que se fez “um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro”. Uma vez no poder, o partido não procurou neutralizar o peso dessas alianças. Ao contrário, o pragmatismo eleitoral levou essa prática ao extremo. Ao mesmo tempo, o partido distanciou-se das suas bases populares, abriu mão da disputa pela hegemonia na sociedade, abdicou de um projeto de sociedade por um projeto de poder.

Em parte por essas razões, os governos petistas mantiveram a gestão macroeconômica assentada no “tripé” ortodoxo introduzido em 1999. Pouca ênfase foi dada à realização da Reforma Política, à Regulação dos Meios de Comunicação, à Reforma Tributária e à Reforma Agrária. A ambiguidade com relação à desregulamentação dos direitos trabalhistas e sindicais permaneceu nessa quadra (Klein; Santos; Nunes, 2012); a consolidação da Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição também não foi objeto dos governos petistas (Fagnani; Tonnelli Vaz, 2013). Pouca relevância foi atribuída à questão do esvaziamento do pacto federativo; e, no caso da mercantilização da oferta de serviços sociais, observa-se não apenas a manutenção, mas também o incentivo, em diversas frentes da política social.

1.7 Para além do “Reformismo Fraco”

Os desacertos requerem mais autocrítica pelos membros do partido e mais crítica pelos especialistas. Mas seria simplório deduzir que a atual tragédia brasileira decorra unicamente desses desacertos e da ausência de autocrítica e crítica, como deduzem muitos analistas, inclusive do campo progressista. Há uma série de questões complexas que é preciso compreender melhor e incorporar numa futura agenda de investigação. Esse esforço há de contribuir para avaliar

mais amplamente e mais claramente o passado e para a reorganização das ações futuras.

No Brasil tem-se de levar em conta, por exemplo, o estágio cultural de uma sociedade escravocrata, analfabeta e agrária que em menos de trinta anos transformou-se em sociedade de massa urbana e deseducada (Cardoso de Mello; Novais, 1998). A educação nacional fracassou na tarefa de alterar essa condição, pois, muito pouco se avançou na formação para a democracia. O baixo prestígio de que goza a democracia entre os brasileiros (apenas um terço da população “apoiar” a democracia)⁴ pode derivar desses fatos. De toda forma, são traços enraizados na sociedade que colocam limites objetivos à aceitação, pela população, de projetos de transformação no contexto democrático.

Os vícios e distorções do sistema político brasileiro também não podem ser desprezados. A longa decomposição do sistema político e a mercantilização do voto, pelo financiamento empresarial de campanhas, coloca limites ao “presidencialismo de coalizão”, pois a formação de maioria parlamentar requer “negociação” com mais de duas dezenas de partidos majoritariamente fisiológicos e conservadores.

Em todo o mundo, a corrosão da base salarial e o refluxo dos sindicatos fragilizam as pautas progressistas. As contradições entre capitalismo e democracia acirram-se em escala global e o “novo autoritarismo” está erodindo as democracias liberais, revelando paralelos com a década de 1930 (Reynolds, 2016). É fato que a esquerda não consegue se comunicar com os pobres e esse também não é fenômeno local. Por fim, não se pode desconsiderar que vivemos no capitalismo sob a dominância das finanças globalizadas, o que impõe correlação de forças implacavelmente desfavorável aos projetos de transformação.

Esses são exemplos de condicionantes que, de um modo ou de outro, limitaram o ímpeto reformista dos governos petistas e que restringirão a ação da esquerda no futuro.

(4) Segundo pesquisa elaborada pela Corporación Latinobarómetro, organização não governamental apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Transparência Internacional <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-um-ano-apoio-a-democracia-no-brasil-cai-de-54-para-32>>.

2 O fim de um ciclo improvável: notas sobre o período 2016-18

O período 2016-18 pode representar o fim do mencionado ciclo de construção da cidadania social (1988-15). A radicalização do projeto liberal, derrotado nas últimas quatro eleições, caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990. O objetivo é “privatizar tudo o que for possível”, tanto na infraestrutura econômica quanto na infraestrutura social.

Na gestão macroeconômica há o reforço das políticas de “austeridade” e o aprofundamento da arquitetura institucional consubstanciada no “tripé”. Diversas medidas tramitam no Congresso Nacional com esse objetivo (a autonomia jurídica para o Banco Central e a criação de uma Autoridade Fiscal Independente, por exemplo).

Políticas de “austeridade” geram recessão, o que debilita as receitas governamentais e torna o ajuste fiscal um processo sem fim. O único propósito é “colocar a inflação no centro da meta” pelo desaquecimento da demanda. Taxa real de juro elevada (na contramão da experiência internacional), corte de investimentos e gastos sociais, desemprego e rebaixamento da renda do trabalho são funcionais para esse objetivo. Essa opção colocou o país, que não estava em crise severa em 2014, numa grave recessão, com dois anos seguidos (2015-16) de queda da atividade econômica em torno de 3,5% do PIB.

A recessão também é funcional para justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, pois “não há alternativa” a não ser o corte de gastos “obrigatórios” das políticas sociais universais consagradas na “Ordem Social” da Constituição da República. A tese ideológica do “país ingovernável”, esgrimida em 1988, voltou a ditar o rumo do debate imposto pelos representantes do mercado. Agora, eles obtiveram êxito no serviço de criar o “consenso” de que estabilizar a dinâmica da dívida pública requereria modificar o “contrato social da redemocratização”. Para essa corrente, a crise fiscal decorreria da trajetória “insustentável” de aumento dos gastos sociais desde 1993, por conta da Carta de 1988.⁵ Também argumentam que os juros elevados praticados no Brasil decorrem da “baixa poupança” do governo, fruto de “sociedades que provêm Estado de Bem-Estar social generoso com diversos mecanismos públicos de mitigação de riscos”⁶.

(5) <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>>.

(6) <<http://www.valor.com.br/arquivo/893219/duas-rotas-que-levam-reducao-da-taxa-de-juros>>.

O processo de destruição do Estado Social está sendo encenado em seis atos principais: Ampliação da desvinculação constitucional de recursos das políticas sociais;

- O “Novo Regime Fiscal”;
- O Fim de vinculações de recursos para a área social;
- Reforma da Previdência Social;
- Reforma Tributária; e,
- Retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais.

A seguir, oferecem-se algumas das linhas gerais desses movimentos.

2.1 Ampliação da desvinculação constitucional de recursos das políticas sociais

O Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC31/2016), que prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação (Desvinculação de Receitas da União – DRU), ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais a partir de janeiro de 2016⁷. Estima-se que a medida libere R\$ 117,7 bilhões para uso do Executivo, apenas em 2016. Desse montante, a maior parte (R\$ 110,9 bilhões), incidirá sobre as contribuições sociais que financiam a Seguridade Social. A majoração da incidência da DRU (de 20% para 30%) praticamente dobra os recursos subtraídos dos setores da Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego. A PEC 31/2016 inova ao criar mecanismo semelhante para estados, Distrito Federal e municípios (Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios – DREM), ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas (não aplicados às receitas destinadas à saúde e à educação).

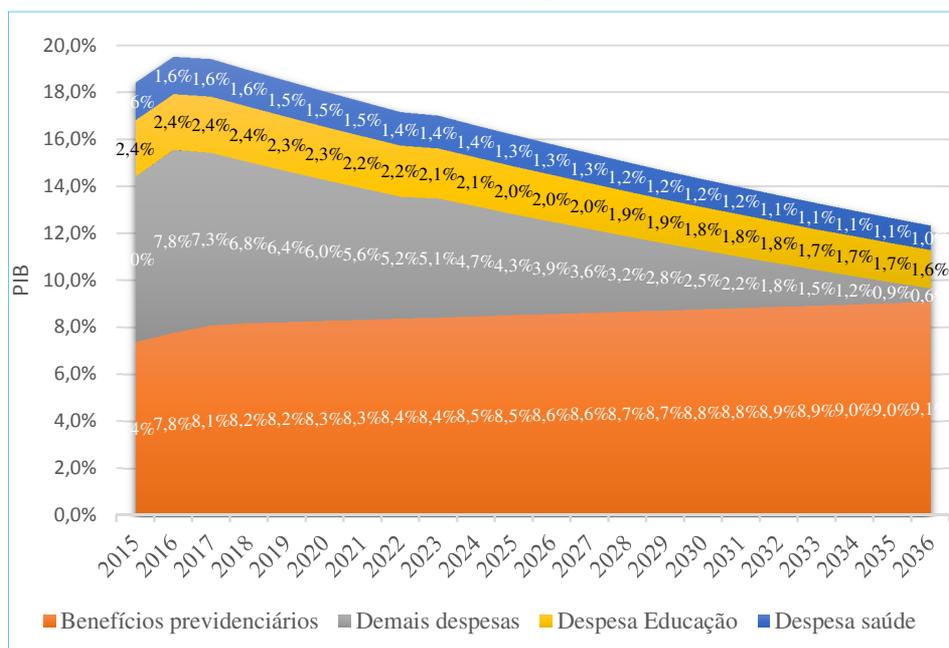
2.2 O “Novo Regime Fiscal”

O chamado “Novo Regime Fiscal” (PEC 55) cria, por 20 anos, um teto para crescimento das despesas vinculado à inflação. Nesse sentido, ele

(7) <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>.

“constitucionaliza” a “austeridade” sobre o gasto social até 2036. O propósito é reduzir a despesa primária do governo federal, de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036, aproximando o Brasil do patamar de gastos realizados por diversos países africanos. Segundo o documento Austeridade e Retrocesso (2016), como o gasto previdenciário tende a crescer pela dinâmica demográfica, independente da reforma em curso, o cumprimento do “teto” requer que os investimentos e todos os demais gastos da União encolham de 8% para 3% do PIB nos próximos 20 anos (Figura 1).

Figura 1
Simulação das despesas públicas com a vigência da PEC 55 – 2015/2036

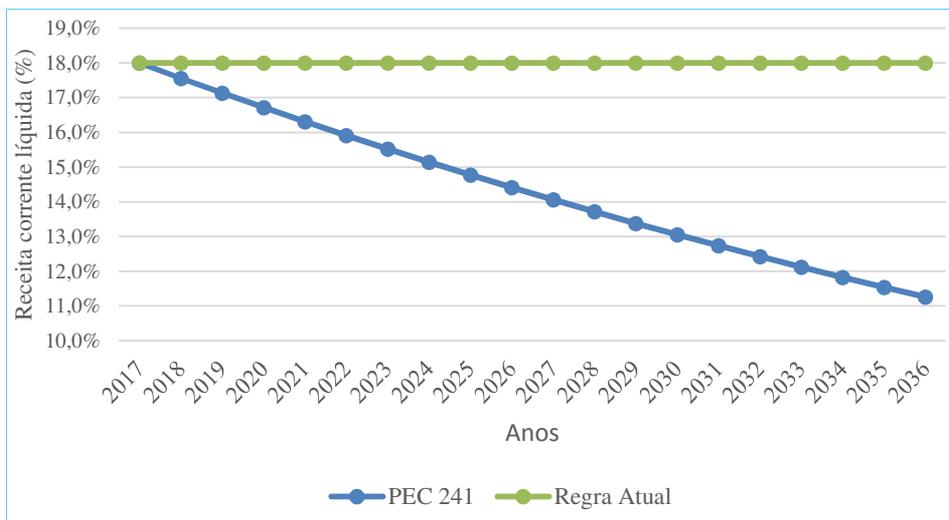


Fonte: Austeridade e Retrocesso (2016).

Para Dwek e Rossi (2016), haverá forte redução do percentual da receita corrente líquida destinada para Educação (de 18,0% para 11,3%) e Saúde (de 15,0% para 9,3%) até 2036 (Figuras 2 e 3).

Figura 2

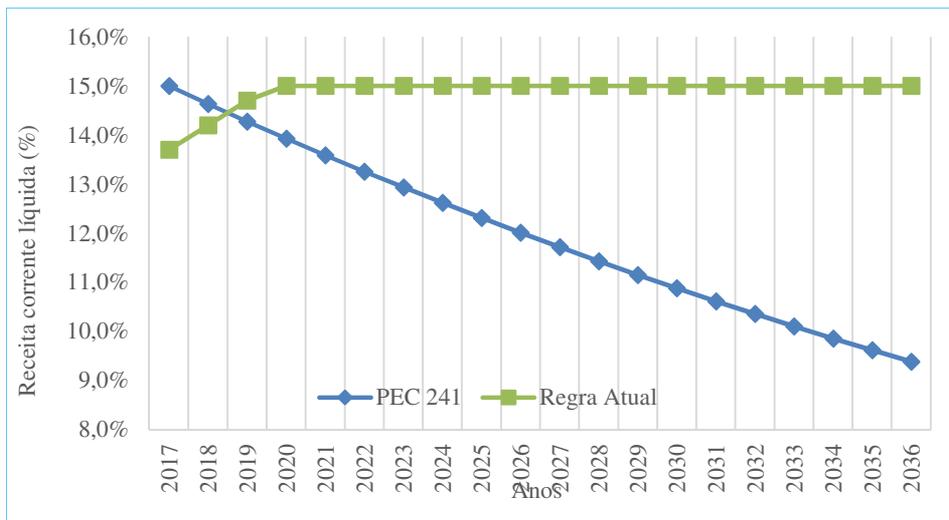
Evolução do percentual de receita corrente líquida destinado para educação (2017-30)



Fonte: Dwek e Rossi (2016).

Figura 3

Evolução do percentual da receita corrente líquida destinado para a saúde (2017-30)



Fonte: Dwek e Rossi (2016).

O “Novo Regime Fiscal” ultrapassa a mera questão do ajuste fiscal. O que está em curso é o rompimento em relação ao modelo de sociedade pactuado em 1988.

2.3 O Fim de vinculações de recursos para a área social

Na prática, o “Novo Regime Fiscal” acaba com as vinculações constitucionais de recursos para educação e saúde. No caso da educação, como se sabe, o artigo 212 da Constituição de 1988 assegurou a vinculação de receitas fiscais dos três níveis de governo com educação, reforçando uma prática inaugurada pela Constituição de 1934.

No caso da Saúde, voltaremos ao chamado ‘buraco negro’ do financiamento do Sistema Único da Saúde (SUS) vivido no início dos anos de 1990, quando o governo Itamar Franco (1992-94) decidiu utilizar integralmente as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários para a cobertura dos benefícios previdenciários. Este ‘buraco negro’ permaneceu até 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Mas, como se sabe, uma vez aprovada como contribuição “vinculada” ao SUS, a área econômica do Governo FHC passou a utilizar a CPMF, segundo as conveniências da gestão das contas públicas. Nesse cenário, ainda em meados dos anos 90, parlamentares ligados ao movimento sanitário apresentaram proposta de Emenda Constitucional que vinculava recursos à saúde. Após longa tramitação, somente em 2002 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 29/2002 que estabeleceu vinculação dos orçamentos nos três entes federativos. Em 2015, a Emenda Constitucional n. 86 modificou a forma de vinculação de recursos da Emenda Constitucional n. 29, que vigorou por 15 anos e garantiu a estabilidade do financiamento do SUS. Agora, com o “Novo Regime Fiscal”, o ‘buraco negro’ será restabelecido.

2.4 Reforma da Previdência Social

O Brasil é um dos países mais desiguais e heterogêneos do mundo e caminha para se transformar em um dos campeões mundiais em regras restritivas para a aposentadoria. A reforma proposta pelo governo (PEC 287/2016) unifica as regras para todos os segmentos: homens e mulheres, rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos. Todos terão de comprovar idade mínima de 65 anos e 49 anos de contribuição para terem acesso à aposentadoria integral. Para isso, o brasileiro terá de entrar no mercado de trabalho com 16 anos e permanecer no mercado formal durante 49 anos, de forma ininterrupta.

Uma das maiores crueldades é a elevação da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) dirigido aos idosos portadores de deficientes e socialmente mais vulneráveis (renda familiar *per capita* de ¼ do salário mínimo). É grave condenar esse contingente vulnerável à pobreza permanente enquanto houver vida, pois poucos chegarão aos 70 anos de idade e, caso cheguem, receberão um valor de pensão arbitrado pelo governo, inferior a um salário mínimo.

A PEC 287 introduz regras mais severas que a praticada em nações da OCDE, que aplicam “carência mínima” para a aposentadoria com valor parcial muito abaixo da pretendida no caso brasileiro. O mesmo vale para a aposentadoria plena, cujo tempo de contribuição gira em torno de 30-35 anos.

A impropriedade de inspirar a reforma brasileira em modelos de países igualitários revela-se pelo abismo que separa o contexto histórico e as condições de vida daquelas nações, e o contexto histórico e condições de vida vigentes no Brasil – sociedade com longo passado escravagista, de industrialização tardia e com incipiente experiência democrática, características que se traduzem em profundas desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas, demográficas e regionais. Os formuladores da reforma desconsideraram as desigualdades de gênero; e impõem ao trabalhador rural regras superiores as adotadas em nações desenvolvidas.

Em síntese, o ímpeto reformista do governo contrapõe-se ao artigo 25 da clássica Declaração Universal dos Direitos Humanos. Com a reforma, a imensa maioria dos brasileiros, moradores em municípios pobres das regiões mais atrasadas e nas periferias das metrópoles e das cidades ricas do país, não terão protegido o direito humano a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive “o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

2.5 Retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais

A mentalidade atrasada e espoliativa da elite brasileira fica evidente, por exemplo, na declaração de um empresário de que nos EUA o funcionário “come o sanduíche com a mão esquerda e opera a máquina com a direita” e, portanto, “bastam 15 minutos para o almoço”⁸. O mesmo caráter aparece na proposta de

(8) <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/2014/09/1523956-leia-a-transcricao-da-entrevista-de-benjamin-steinbruch-a-folha-e-ao-uol.shtml>>.

ampliação da jornada semanal para 80 horas explicitada, sem pudor, pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).⁹ As propostas elaboradas pela entidade¹⁰ poderão fazer com que os direitos sindicais e trabalhistas retrocedam ao estágio em que estavam antes da Consolidação Leis Trabalhistas de 1943.

As medidas, listadas a seguir, que tramitam no Congresso Nacional, apontam nessa direção: aumento da jornada semanal de trabalho; permissão para o trabalho diário de 12 horas por um período determinado; fim da regra de valorização do salário mínimo; prevalência do “negociado sobre o legislado” (a negociação entre patrões e empregados não precisa respeitar o estabelecido na lei); terceirização sem limite, permitindo a precarização das relações de trabalho; impedimento de o empregado demitido reclamar na Justiça do Trabalho; livre estimulação das relações trabalhistas entre trabalhador e empregador sem a participação do sindicato; estabelecimento do trabalho de curta duração; regulamentação e retirada do direito de greve dos servidores; e redução da idade para o início da atividade laboral, de 16 para 14 anos, são exemplos do que está por vir.

2.6 Reforma tributária

O Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo e o sistema tributário contribui para ampliar essas desigualdades. Estudo realizado por Gobetti e Orair (2016), com base nos dados das declarações de imposto de renda, conclui que o topo da pirâmide social, formado por 71.440 pessoas com renda mensal superior a 160 salários mínimos, concentra 8,2% do total da renda das famílias; ganhou, em média, R\$ 4,2 milhões em 2013; e pagou apenas 6,7% de imposto de renda sobre esse montante, considerando os tributos recolhidos sobre os rendimentos financeiros e outras rendas tributáveis.

A estrutura de tributação no Brasil é extremamente perversa com os mais pobres e benevolente com os ricos. Segundo os autores, nos países da OCDE os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal

(9) <<http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2016-07/cni-defende-carga-de-80-horas-semanais-para-trabalhador-brasileiro>>.

(10) <<http://www.portaldaindustria.com.br/relacoesdotrabalho/media/publicacao/chamadas/AgendaParaoBrasilsairdaCrise2016-2018final-28abril.pdf>>.

fonte de financiamento estatal (em média, 13,4% do PIB) e a tributação sobre bens e serviços é inferior a um terço da carga (11,2% do PIB). No Brasil, ao contrário, quase metade da carga advém de impostos sobre bens e serviços (15,4% do PIB) e os impostos sobre a renda e a propriedade não chegam a um quarto do total (8,1% do PIB).

Entretanto, as sinalizações sobre a proposta de Reforma Tributária, que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional, não apontam no sentido da correção da injustiça fiscal. O propósito é unicamente simplificar a estrutura de impostos e embute ameaças de desmonte das bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. A criação do Imposto de Valor Adicionado (IVA) extinguirá as principais fontes de financiamento da área social asseguradas pelo artigo 195 da Constituição¹¹. A concretização dessas mudanças fragilizará o financiamento da educação e o Orçamento da Seguridade Social, afetando a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social (urbana e rural), Assistência Social, Saúde e programa Seguro-Desemprego.

Notas finais

Mais uma vez as ditas ‘elites’ brasileiras atravancam o avanço do Brasil e dos brasileiros na direção de, afinal, ‘experimentar-se’ como nação soberana. O período 2016-18 pode representar o fim de um breve ciclo improvável de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil. Caíram as máscaras; em meio século, o Brasil não mudou; e o arcaico voltou a dar as caras sem pudor, desta vez como sócio menor de uma coalizão política, financeira e empresarial que, ao perder as eleições, resolveu assumir o controle do governo pela via do golpe. A utopia pode ter eclipsado a realidade, tão cristalinamente clara, de que a democracia e a cidadania social são corpos absolutamente estranhos ao capitalismo brasileiro.

O pêndulo caminhou para a direita e não deve regressar tão cedo. A autocrítica é necessária, mas haverá muito tempo para autocríticas, adiante. A tarefa urgente é resistir de todas as formas, para frear o rolo compressor dos retrocessos, que deverá ser intensificado até 2018. Caso contrário, o aprofundamento da arquitetura institucional da “financeirização”, em curso,

(11) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social, cobrada sobre o faturamento das empresas (COFINS); Contribuição para o PIS/PASEP; e, Contribuição para o Salário Educação.

fechará vias à frente e impedirá a realização de quaisquer projetos de transformação no futuro.

A reciclagem da esquerda também requer que ela formule um projeto nacional e popular, cuja cláusula pétrea seja o enfrentamento das diversas faces da crônica desigualdade social brasileira, o que requer a reforma política, o redirecionamento da macroeconomia, a democratização da comunicação e o reforço do papel do Estado.

Também será necessário olhar e compreender a realidade, pois, aparentemente, a “superação definitiva do capitalismo” não está no radar dos negros e pobres da periferia, mais interessados na “teologia da prosperidade” com a graça de Deus.

Enfrentar esses temas e remover essas barreiras não será trivial, pela força do poder econômico e pelas travas do passado. Mas também não será trivial sem a unificação da esquerda, que, até agora, parece ser utopia irrealizável.

Referências bibliográficas

AUSTERIDADE E RETROCESSO. Finanças públicas e política fiscal no Brasil (2016). São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, set. Disponível em: <http://plataformapoliticassocia.com.br/austeridade-e-retrocesso/>.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; NOVAIS, F. (1998). Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L. M. (Org.). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARVALHO, J. M. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

FAGNANI, E.; TONELLI VAZ, F. (2013). Seguridade social, direitos constitucionais e desenvolvimento. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A (Org.). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

FAGNANI, E (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Católica de Campinas.

FIORI, J. L. (1993). *Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileiro*. Washington: BID, mar. Mimeo.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. (2016). *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 2190).

IETS (2002). *A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Rio de Janeiro: IETS.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B.T. (2012). *Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições*. Campinas: IE-Unicamp. (Texto para Discussão, n. 201).

MARSHALL, T. H. (1967). *Política Social*. São Paulo: Zahar.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003). *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (2001). A ruptura necessária. In: ENCONTRO NACIONAL, 12, Olinda-PE. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores (<http://www.pt.org.br/>)/Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/>.

POR UM BRASIL JUSTO E DEMOCRÁTICO (2015). Brasil Debate; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento; Fundação Perseu Abramo; Fórum 21; *Le Monde Diplomatique Brasil*; Plataforma Política Social; Rede Desenvolvimentista. Disponível em: <http://plataformapoliticassocia.com.br/por-um-brasil-justo-e-democratico-2/>.

SADER, E. (2014). Eles e nós: para a hegemonia pós-neoliberal, *Carta Maior*, 4 mar.

SALVADOR E. (2008). Reforma Tributária Desmonta o Financiamento das Políticas Sociais. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Cesit: IE-Unicamp, n. 8.

SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SINGER, A. (2016). Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo.

SINGER, André (2012). *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.