

MAIS BRASIL OU AUSTERICÍDIO

Nº 8

Publicação da Associação dos Funcionário do Ipea

Esta série de artigos de opinião se destina a debater e problematizar aspectos gerais ou específicos da proposta Bolsonaro/Guedes sobre o Estado brasileiro, apelidada de Transformação do Estado. Não se pretende que seja algo exaustivo ou necessariamente propositivo. Não é uma abordagem exaustiva porque esta é necessariamente uma construção coletiva, contínua e cumulativa. Tampouco é uma abordagem necessariamente propositiva, muito embora das críticas aqui esboçadas já se depreendam: i) uma visão de mundo nem liberal, nem conservadora; ii) algumas alternativas críveis e necessárias para a construção do Estado necessário ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI. Convidamos a a comunidade ipeana para participar e se posicionar em relação ao tema, enviando suas contribuições voluntárias para comunicacao@afipea.org.br

A transição autoritária do pacto social ao pacto rentista: os gatilhos de Bolsonaro atingem o coração dos direitos sociais

Esther Bemerguy de Albuquerque

Só a desinformação pode explicar o curso fácil das medidas antissociais que Bolsonaro está incluindo em nosso ordenamento jurídico, invertendo e pervertendo as prioridades constitucionais e atacando frontalmente as conquistas sociais que, via organização popular, foram inscritas na Constituição de 1988 (CF 88). A Reforma da Previdência, por enquanto, é o ápice da desconstrução do pacto sob o qual fundamos nossa jovem democracia. Porém, o novo ataque aos direitos, proposto pelas Emendas Constitucionais 186, dita emergencial, e 188, que pretende alterar o pacto federativo, ambas, de 2019, se aprovado, será devastador.

A PEC 188 altera o próprio espírito da Constituição Cidadã, presente no seu artigo 6º, onde estão definidos os direitos garantidos à população brasileira como educação, saúde, a alimentação, o trabalho, a previdência social, entre outros. A esse artigo é acrescentado um parágrafo único: “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”, criando uma contradição absurda com o caput do art. 6º, pois não pode o Estado estabelecer condicionantes aos direitos, à vida e à liberdade. Subverteu-se o conceito jurídico ao dotar de direitos um ser

incorpóreo, “o Estado”, que adquire subjetividade pela vontade espúria do legislador, nesse caso, o Poder Executivo.

O resultado desse contrasenso é simples, não haverá futuras gerações se adotarmos o pressuposto de que direitos e proteções sociais podem ser sacrificados no presente em nome da garantia, no longo prazo, de recursos para o pagamento da dívida. Os direitos à saúde e à educação serão fortemente impactados por essa nova regra, que será mais um limitador dos seus investimentos já desidratados pela Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC 95/2016), que congela as despesas públicas por vinte anos, aprovada durante o governo de Michel Temer.

A universalização do acesso à saúde

e à educação, que têm papel crítico na garantia dos direitos coletivos e na promoção dos direitos humanos, foi, talvez, a mais importante conquista da CF 88. Os constituintes se empenharam em criar mecanismos que dessem estabilidade ao financiamento dessas políticas, vinculando a elas parcelas de impostos federais, estaduais e municipais. Esse modelo de financiamento já fragilizado pela desvinculação de receitas da União e pela EC 95/2016, será profundamente limitado pelos gatilhos da PEC 186, de 2019.

A primeira ameaça a esse financiamento ocorreu em 1994, quando foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que implicou no aumento dos recursos de livre alocação pelo Governo Federal. Estipulou-se, nesse ano, que 20% das receitas da União ficariam provisoriamente desvinculadas das destinações fixadas na Constituição.

Inicialmente previsto para durar seis anos, o FSE foi sendo prorrogado com alterações em sua designação. Mudou para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, nos exercícios de 1996, 2000, 2003, 2007 e 2011, passou a se chamar Desvinculação de Receitas da União (DRU). A partir de 2011, a DRU deixou de afetar as vinculações para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), mas, em 2016, foi prorrogada até 2023 e o percentual de desvinculação de recursos aumentou para 30%. Na prática, a DRU reduz os recursos destinados ao financiamento da educação, da saúde e de todas as demais políticas de seguridade social.

No caso da seguridade, mais riscos estão embutidos na PEC 186, disfarçados de “gatilhos” acionados no exercício em que não se verificar a “regra de ouro”, implícito a esse conceito, já em desuso internacionalmente, está ideia de que o financiamento da saúde, da educação e da assistência não são importantes para as gerações seguintes. Portanto, sempre que os recursos contratados por operação de crédito forem superiores às despesas de capital, e nos dois anos subsequentes, entre outras medidas, o excesso de arrecadação e o superávit financeiro da seguridade poderão ser usados para amortizar a dívida pública da União. Aí, quebra-se de vez a exclusividade e a vinculação das contribuições sociais ao financiamento da seguridade social.

A ampliação dos mecanismos de compressão de gastos sociais não dialoga com a realidade. Segundo a Frente Nacional de Prefeitos, nas despesas com saúde, no ano de 2017, a União aplicou R\$6 bilhões acima do mínimo e os estados R\$8,3 bilhões, enquanto os municípios aplicaram R\$31,4 bilhões. É uma equação insana. Assim, a desobrigação da União e dos estados com esses gastos irá recair sobre os municípios, esfera que tem a menor capacidade tributária, com gravíssimas consequências para os serviços de atenção básica à saúde.

Dados de 2018 indicam que na educação não é diferente.

Em 93% dos municípios o investimento é superior ao mínimo constitucional. A desconstituição da educação parece ser tarefa prioritária dos governos autoritários: a vinculação de recursos a essa política foi retirada da Constituição Federal (CF) de 1937, depois foi retomada na CF 1946 e, em seguida, excluída mais uma vez da Constituição Federal de 1967, durante a ditadura militar. Nessa época, o investimento em educação foi em média de 2,6% do PIB. Foi a fixação de patamares mínimos de investimento em educação na CF 1988 que levou municípios, estados e a União a alcançarem o patamar atual de investimentos na educação, em torno de 5% do PIB. Mesmo assim, o Brasil não atinge a metade do investimento médio anual por aluno praticado pelos países da OCDE, que é de quase US\$ 11 mil. Desse jeito, não chegaremos aos desejados 10% do PIB propostos no Plano Nacional de Educação (PNE), que nos possibilitaria atingirmos um padrão mínimo de qualidade educacional recomendado internacionalmente.

Principalmente na educação, as despesas com pessoal são itens muito importante da despesas total do setor. Para essas despesas também a PEC 186 traz maiores restrições, o caput do art. 169 que tratava das despesas de pessoal e inativos, é acrescido das despesas de pensionistas que passa a compor o total das despesas limitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As despesas primárias, que representam os serviços públicos prestados à população, inclusive educação e saúde, tiveram seu crescimento anual limitado à correção do IPCA pela EC 95/2016 e serão ainda mais penalizadas pela PEC do Gatilho de Bolsonaro, ficando sem correção enquanto estiverem em vigor os mecanismos de ajuste fiscal previstos na proposta que tramita no Senado.

Como alternativa à contração de recursos para essas políticas tentada pelo atual Governo, formulou-se a proposta de unificar os recursos da saúde e da educação. Os autores dessa alternativa supõem que prefeitos e governadores teriam ampla liberdade para aplicar em saúde ou educação, desvinculados de qualquer regra além da consciência e do discernimento, e sem qualquer freio de segurança social. Ledo engano, na melhor das hipóteses, ficarão com uma “escolha de Sofia” entre duas áreas vitais, fortemente demandadas por uma população cada vez mais empobrecida, desempregada e carente que fará pressão progressiva sobre os futuros prefeitos.

Esse movimento de desconstrução do financiamento das políticas públicas fere de morte a saúde, a educação e o pacto social. As medidas cogitadas irão aniquilar o sistema de proteção social levando ao subfinanciamento e à insustentabilidade da provisão das políticas de seguridade e educação. Por outro lado, consolida-se um Novo Regime Fiscal reverso ao instituído na CF de 1988, com o único objetivo de favorecer o rentismo a partir de superávits que permitam

ampliar ainda mais o pagamento dos juros e dos encargos da dívida em um país onde os bancos batem recordes de lucratividade. Flexibiliza-se a garantia dos direitos em uma população onde são recordes as desigualdades sociais, o desemprego, e onde mais de 52 milhões de pessoas vivem com menos de R\$420 por mês.

Esther Bemerguy de Albuquerque, economista. Membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED/DF)

afipea
Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea Associação dos Funcionários do Ipea