



# TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

**314**

## **O capital contra a cidadania**

**Eduardo Fagnani**

**Setembro 2017**

# O capital contra a cidadania <sup>1</sup>

Eduardo Fagnani <sup>2</sup>

A recessão iniciada pela irresponsável política de “austeridade” adotada a partir de 2015 (a mesma que elevou para 50% a taxa de desemprego dos jovens em diversos países da Europa) é funcional para o aprofundamento do projeto liberal no Brasil. As projeções dos agentes privados anteveem três anos consecutivos de contração da atividade econômica (3,7%, 3,5% e 0,5%, respectivamente, em 2015, 2016 e 2017)<sup>3</sup>.

Se nada for feito, a brutal queda da atividade econômica embutida nessas projeções elidirá continuamente as receitas governamentais e tornará sempre distante o objetivo do ajuste fiscal das contas primárias (não financeiras). Ao mesmo tempo, taxas de juros básicos sem paralelo na experiência internacional ampliam as despesas financeiras e impõem novos ciclos de cortes de despesas correntes e investimento para cobrir o crescente endividamento financeiro. Esta deterioração das contas públicas, fruto da recessão e da dominância financeira, passa a ser a senha para a implantação das chamadas “reformas estruturais” propostas pelo mercado, pois exige mais cortes na despesa não financeira para saldar uma pequena parte da despesa financeira. Esse interminável processo de “enxugamento de gelo” não deixa outra saída a não ser cumprir a exigência do mercado de impor cortes severos na estrutura de gastos governamentais.

É neste contexto que, hibernados por mais de uma década de crescimento econômico, os terroristas do mercado ressuscitaram, pois se abriu uma nova temporada de oportunidades para dar sequência a um processo iniciado há mais de duas décadas, de aprofundar o projeto liberal no Brasil. Voltam, novamente, a apontar suas bazucas para os direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988. Construções ideológicas dirigidas ao senso comum sentenciam que as “despesas obrigatórias” nos gastos sociais assegurados pela Carta de 1988 são o

---

(1) Artigo concluído em janeiro de 2016. Elaborado para o Livro “A seguridade social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais”, organizado por Lucia Cortes da Costa e Alejandro Hugo Del Valle. Guarapuava, PR: Editora Unicentro.

(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 – Agenda para o Desenvolvimento ([www.plataformapoliticasocial.com](http://www.plataformapoliticasocial.com)).

(3) Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1717642-previsoes-de-economistas-ja-estendem-recessao-ate-2017.shtml>.

principal desestabilizador do equilíbrio fiscal. Afirmam que sem a “revisão do pacto social da democratização” não haverá solução para a estabilidade da dívida pública. Em última instância, quando deliberam que “o País não cabe no PIB”, estão dizendo que as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento.

É intrigante que tais guardiões da responsabilidade fiscal não escrevam uma linha sequer sobre a injustiça tributária, a sonegação de impostos, a estrutura de subsídios e as isenções concedidas ao setor privado. Também não abordam a questão financeira, principal desajuste da economia nacional. Além do SUS (acessível para mais de 70% da população), as transferências monetárias da Seguridade Social (previdência, assistência social e seguro-desemprego), um dos pilares da proteção social brasileira, consome cerca de 10% do PIB (apenas 1/3 desse montante é pago pela sociedade como um todo, por meio de impostos) e beneficia diretamente mais de 40 milhões de pessoas (indiretamente, mais de 120 milhões de pessoas).

Em contrapartida, em 2015 o Brasil pagará cerca de 9% do PIB com juros (ante 6,5% em 2014), o que beneficia algumas centenas de rentistas. A pergunta a ser feita é o que não cabe no PIB? A proteção social de 40 milhões de pessoas e a saúde de 150 milhões de brasileiros ou a preservação da riqueza de um seleto grupo de milionários? Por que não enfrentam esta questão? Conflito de interesses ou desonestidade intelectual?

## **1 Nada de novo no front conservador**

Na realidade, trata-se de mais uma etapa do longo processo de ataque às conquistas sociais de 1988, iniciada antes mesmo que a Constituição da República saísse da gráfica do Congresso Nacional.

Como se sabe, a partir de meados dos anos 70, emerge um movimento liderado pela oposição ao regime militar que formula um amplo projeto de reformas progressistas apoiado em três núcleos: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção das bases de um sistema de proteção social inspirado em alguns dos princípios do Estado de Bem-Estar Social; e, a concepção de estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento com distribuição de renda.

Liderado por Ulysses Guimarães, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) teve papel destacado na construção dessa agenda. Uma versão consolidada desse projeto encontra-se no documento “Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil” (PMDB, 1982). Após longa e difícil

trajetória, a maior parte dessa agenda foi consagrada na Constituição de 1988, marco do processo civilizatório brasileiro. Nessa quadra, caminhou-se na contramão do mundo. O movimento social queria acertar as contas com a ditadura, e não havia campo fértil para que o já então hegemônico projeto neoliberal germinasse em nosso País.

Não obstante, as esperanças em torno do referido projeto reformista começaram a esvaír-se na derrota da emenda parlamentar visando às eleições diretas para a presidência da República, em 1984. Desde então, as elites políticas e econômicas conservadoras, bases da ditadura militar, retomaram o fôlego e voltaram para o centro do poder, com o novo pacto conservador de transição.

Esses segmentos jamais aceitaram a vitória do movimento popular em 1988, mesmo se tratando apenas de garantir direitos sociais elementares para a construção de uma sociedade democrática e justa. Em última instância, o que sempre esteve em jogo, é que esses atores jamais aceitaram que movimento social capturasse parcela do orçamento do Governo Federal (cerca de 10% do PIB), a maior parte concentrada na Previdência Social (8% do PIB). Não é por outra razão que, desde 1988, a Previdência Social passou a ser vista como a causa central do desequilíbrio das contas públicas. Recapturar esses recursos passou a ser tarefa obstinada. O vale-tudo implicou desde o descumprimento de dispositivos constitucionais até a construção de mitos (déficit, ausência de idade mínima, regras generosas, entre outros) dirigidos ao senso comum por obra da desonestidade intelectual.

Essa ofensiva inicia-se ainda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), permanece nas décadas seguintes e ganha vigor extraordinário a partir da aceitação pelo governo democraticamente eleito, do programa econômico derrotado nas urnas em 2014, que realimenta a crise política e as ações antidemocráticas em curso.

## **2 Tentativas de contramarchas nos anos de 1980**

Nessa contínua trajetória de destruição dos valores básicos de uma sociedade minimamente civilizada, não faltaram argumentos anedóticos. Em 1988, por exemplo, Delfim Neto, deputado constituinte, chegou a afirmar que o benefício assistencial ao deficiente físico (Benefício de Prestação Continuada) seria “capaz até de estimular a autoflagelação, sobretudo entre as camadas mais pobres da população, como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar, em troca, por exemplo, de um dedo da mão ou do pé, o

que é suficiente para caracterizar a situação de deficiente físico”<sup>4</sup>. Diante da iminência de aprovação dos direitos sociais na Constituição, o líder do PFL (hoje Democratas) à época, deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo<sup>5</sup>.

Visões deste tipo eram rebatidas pelos democratas e defensores das conquistas sociais, à época. O senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), por exemplo, afirmou que os benefícios aprovados representavam “o mínimo” e sublinhou o fato positivo de que o projeto de Constituição implicaria uma reorientação do gasto estatal, pois “o Estado deve parar de arrecadar de todos e dar aos ricos, pela via do subsídio”<sup>6</sup>. É deplorável constatar que quase trinta anos depois, uma das principais lideranças políticas da luta pela redemocratização do País, se coloca ao lado daqueles que ameaçam a ordem democrática e defendem o Plano do PMDB (“Pontes para o Futuro”) que enterra o legado de Ulysses Guimarães<sup>7</sup>.

Mais ácido, o então Senador Roberto Campos afirmou que a Carta Magna “encerra duas curiosidades”. É ao mesmo tempo um “hino à preguiça” e uma “coleção de anedotas.” Representa um “estímulo à ociosidade”. Julgava-a como um ato de “anacronismo moderno”. Descreveu-a como um “misto de regulamento trabalhista e dicionário de utopias”, o “canto do cisne do nosso nacional-populismo” (Campos, 1994).

Mas nada se compara a um ato emblemático do presidente José Sarney (1985-1990). Numa derradeira tentativa para modificar os rumos da ANC, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para “alertar o povo e os constituintes” para “os perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. A principal tese defendida era que o país tornar-se-ia “ingovernável”<sup>8</sup>.

O discurso de Sarney provocou a memorável defesa da ANC feita pelo deputado Ulysses Guimarães. A Constituição será a “guardiã da governabilidade”, sentenciou. Reportou-se a um conjunto de aspectos “inaugurais” do texto que seria submetido ao crivo da revisão constituinte. Em

---

(4) Delfim Neto. Entrevista. Novo valor eleva a contribuição. *O Estado de S.Paulo*, 22 maio 1988.

(5) Matemática confusa. *Veja*, 27 jul. 1988.

(6) Governo poderá gastar até CZ\$ 1,6 tri com previdência. *Folha de S.Paulo*, 1 jul. 1988.

(7) Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1717654-apos-reuniao-psdb-unifica-discurso-bra-favor-do-impeachment-de-dilma.shtml>.

(8) Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*, 27 jul. 1988.

seguida, concluiu seu discurso fulminando, magistralmente, a tese do ‘desgoverno’:

Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo. (...) Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo<sup>9</sup>.

Entre 1988 e 1990, diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos constitucionais. Dentre elas, destaca-se o intencional descumprimento dos prazos constitucionais, visando a desfigurar ou postergar o início da vigência dos novos direitos (Teixeira, 1991). Flagrantes inconstitucionalidades no desvio de recursos da Seguridade Social foram admitidas impunemente pelo então Ministro da Previdência, Jarbas Barbalho (PMDB)<sup>10</sup>. Destaca-se ainda o fato de que Maílson da Nóbrega, então Ministro da Fazenda, determinou que as receitas do Orçamento da Seguridade Social fossem administradas pelo Tesouro Nacional. O senador Almir Gabriel (PMDB-PA), relator do projeto da Seguridade Social da nova Constituição, denunciou a “inconstitucionalidade patente” da decisão, na medida em que a Constituição tornava bem clara a separação dos recursos provenientes das contribuições e os novos impostos resultantes das taxações sobre o lucro líquido das empresas e bancos<sup>11</sup>.

### 3 Tensões entre paradigmas de política social (1990-2015)

A partir de 1990, se forma “o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington”, como explica Fiori (1993:152-153). No plano interno, além do esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, assiste-se à remontagem da tradicional coalizão que tem sustentado o poder conservador no Brasil. Parlamentares da base de sustentação

---

(9) Ulysses Guimarães (Discurso). “Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo”. *Folha de S.Paulo*, 28 jul. 1988.

(10) Um rombo federal. Entrevista com Jäder Barbalho. *Veja*, 31 maio 1989.

(11) Senador condena a mudança do Iapas. *O Estado de S.Paulo*, 14 jan. 1989.

da ditadura selaram aliança com os democratas para garantir a “governabilidade” desses governos nos anos de 1990, direcionados para a implantação do projeto neoliberal. A política desobrigou-se de cultivar projetos de transformação social, defender a soberania e o interesse nacional e de tutelar a economia para conter o ímpeto desagregador do mercado.

No campo econômico, diversos autores sustentam que houve uma opção ‘passiva’ pelo modelo liberal. As elites dirigentes foram conquistadas pela convicção de que “não há outro caminho possível”. Desde então, nossos governos abriram mão das possibilidades de exercício de política macroeconômica ativa.

No campo social, o projeto neoliberal exigia a eliminação do capítulo sobre a “Ordem Social” da Constituição da República. O Estado Mínimo, hegemônico na agenda das instituições de fomento internacional, era incompatível com os valores do Estado de Bem-Estar recém-introduzidos pela Carta de 1988: seguro social *versus* seguridade social; focalização *versus* universalização; assistencialismo *versus* direitos; privatização *versus* prestação estatal direta dos serviços; desregulação e contratação flexível *versus* direitos trabalhistas e sindicais.

É desta perspectiva que poderemos perceber a força das idéias que procuram impor a *focalização* como a única política social possível para o Brasil. Programas focalizados, vistos como estratégia única para se alcançar o “bem-estar”, passaram a se contrapor às políticas universais. Ações dessa natureza são funcionais ao ajuste econômico ortodoxo, pois são mais baratos (0,5% do PIB) que políticas universais (8% do PIB, no caso da Previdência, por exemplo).

Assim, o período 1990-2015 é marcado por uma longa etapa de tensões entre esses dois paradigmas. Essas tensões foram acirradas entre 1990 e 2005; arrefecem entre 2006 e 2014; e exasperadas em 2015.

### 3.1 O período 1990-92

O primeiro momento da contrarreforma liberal compreende o curto Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), quando seria desfechado o golpe final na “anacrônica” Carta de 1988. Isso porque a própria Constituição previa a revisão em 1993 por maioria simples dos votos. Essa revisão acabou não ocorrendo por conta do *impeachment* do presidente. Mas, enquanto aguardava a revisão constitucional, Collor lançou pesado arsenal para desfigurar o texto constitucional no processo de regulamentação da legislação complementar da

Seguridade Social e seus componentes (Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego) e dos direitos sindicais e trabalhistas.

### 3.2 Período 1993-1994

O segundo momento da contrarreforma liberal prosseguiu entre 1993 e 1994. Sem condições políticas de retomar a ampla revisão constitucional, o Governo Itamar Franco, impôs novas contramarchas preparatórias ao Plano Real, com destaque para a implantação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que captura para o Tesouro Nacional 20% dos recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social, demais políticas sociais federais.

### 3.3 Período 1995-2002

O terceiro momento compreende o período 1995-2002. A reforma liberal do Estado e o ajuste macroeconômico ortodoxo, centrais da estratégia de FHC, fornecem o pano de fundo para o retrocesso social no mercado de trabalho e nas políticas universais. O ajuste fiscal restringia as possibilidades de se alcançar o patamar do gasto social necessário para suportar as conquistas de 1988. Em consonância com a agenda hegemônica no plano internacional e por serem baratos (e, portanto, funcionais para o ajuste macroeconômico ortodoxo), os programas de transferência de renda focados nos “pobres” passaram a ser a única alternativa para o “desenvolvimento social”.

Além do ajuste fiscal, as políticas focalizadas como “estratégia única” abrem as portas para a privatização dos serviços sociais básicos. A ideologia prega que ao Estado cabe somente cuidar dos “pobres” eleitos pelas agências internacionais (quem recebe até US\$ 2 por dia). Os demais (“classe média” que “deixou” a pobreza?) deveriam comprar serviços sociais no mercado, o que abre promissoras frentes de negócios ao capital financeiro internacional.

Esses parâmetros mais gerais influenciaram os rumos da política social entre 1995 e 2002. É com esse pano de fundo que poderemos compreender o abandono da reforma agrária; o avanço da mercantilização das políticas sociais (saneamento, transporte público, saúde, previdência e educação superior); a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento; o esvaziamento do pacto federativo; as restrições ao gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico (DRU, Seguridade Social, Encargos Financeiros, Isenções tributárias).



Da mesma forma destacam-se os retrocessos na supressão dos direitos trabalhista (Klein, 2003) e previdenciários. Nesse caso, a Emenda Constitucional n. 20/1998, desmontou o espírito das conquistas de 1988 e instituiu regras mais severas que as praticadas nos países da OCDE. Para justificar esse legado de destruição, além dos argumentos falaciosos de sempre, inovaram ao difundir a visão do aposentado como portador de ‘privilégios’ inaceitáveis, um verdadeiro ‘marajá’, que ameaçava a estabilidade recém-conquistada. O próprio presidente da República chamou-os de “vagabundos”.

Assim, é preciso ressaltar que a reforma da previdência que voltou a ser central na agenda liberal na atual conjuntura, já foi feita em 1998. As atuais regras de idade mínima para a aposentadoria já são elevadas para a realidade brasileira. São superiores às de países desenvolvidos com realidade socioeconômica e demográfica que são infinitas vezes superiores à brasileira (Fagnani, Lucio e Henriques, 2007).

Também se destaca a manutenção da prática iniciada em 1989 de descumprir princípios fundamentais da organização e do orçamento da seguridade social e dos mecanismos que asseguram o controle social, todos previstos na Constituição da República.

### 3.4 O período 2003-2005

O quarto momento da contrarreforma liberal aos direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988 compreende o período 2003-2005. A eleição de Lula trazia esperança por mudanças do modelo liberal. Propostas apresentadas pelo PT em documentos como “A Ruptura Necessária” e “Outro Brasil é Possível” davam a tônica do “projeto alternativo”.

Mas, as primeiras contramarchas ocorreram durante a campanha eleitoral. A crise de confiança nos fundamentos da economia foi agudizada no último ano de FHC. Pairavam incertezas quanto aos rumos da política que seria adotada pelo governo popular. O mercado financeiro internacional passou a apostar contra o Brasil. “Era uma verdadeira chantagem que os mercados faziam com os eleitores brasileiros”, afirma Belluzzo<sup>12</sup>. Nesse cenário, foi lançada a “Carta aos Brasileiros”, visando a acalmar os mercados. A esperança venceu o medo, mas o mercado impôs a continuidade da ortodoxia liberal.

---

(12) Luiz G. Belluzzo. Entrevista. Medo da Esperança. *Carta Capital*, 11 jul. 2005.

## O primeiro resgate da “Agenda Perdida”

Dada essa correlação de forças, a composição da equipe do Ministro da Fazenda não surpreendeu. O comando da pasta foi entregue para economistas do mercado, colaboradores de instituições de fomento internacionais e do governo anterior. O segundo escalão do Ministério da Fazenda contava, entre outros, com Joaquim Levy (Secretário do Tesouro), ex-funcionário do FMI, formado em Chicago que trabalhou no governo FHC. A secretaria de Política Econômica foi dada ao economista Marcos Lisboa que havia redigido a versão final da conhecida “Agenda Perdida” (IETS, 2002), consolidada por um grupo de economistas ortodoxos liderados por José Alexandre Scheinkman, da Universidade de Princeton (Affonso Celso Pastore, Armando Castelar Pinheiro, José Marcio Camargo Marcos Lisboa Ricardo Paes de Barros e Samuel de Abreu Pessoa, dentre outros).

Este documento surgiu porque Scheinkman aceitara assessorar o candidato Ciro Gomes à Presidência da República. Seu objetivo era apresentar uma agenda de reformas liberalizantes para enfrentar as causas da estagnação econômica. Mas o documento foi mal recebido até mesmo pelo candidato Ciro Gomes. Um de seus assessores julgou-a excessivamente neoliberal.

Não obstante, o Ministro da Fazenda de Lula resgatou a agenda de Scheinkman. Mas foi além: trouxe para o primeiro escalão do ministério o economista Marcos Lisboa. A “Agenda Perdida” passou a ocupar o centro da estratégia econômica e social do governo. Em abril de 2003, o Ministério da Fazenda divulgou o documento “Política Econômica e Reformas Estruturais” (BRASIL/MF, 2003), praticamente uma cópia do documento. A versão final de ambos os documentos foi elaborada pelo economista Marcos Lisboa, transformado em braço direito do Ministro da Fazenda. Depois, quando deixou o governo, tornou-se vice-presidente do Banco Itaú. Hoje, voltou ao centro do debate proposto pelo mercado. E Levy, como se sabe, após passagem pelo Bradesco, passou a comandar a Fazenda.

## Aprofundando o ajuste fiscal

Passada a etapa do “ajuste necessário” e após três anos de ortodoxia, no final de 2005 o Ministério da Fazenda pretendia ampliar ainda mais o aperto monetário e fiscal. O chamado “Programa do déficit nominal zero” previa a obtenção do superávit nominal de 7% do PIB por um período de dez anos. Assim, em 2015, esperava-se que a relação dívida interna líquida/PIB caísse de 50% para 30%. Em vez de focar no denominador

(crescimento do PIB), privilegiava o numerador (redução de despesas primárias) (Fagnani, 2005).

De forma complementar, os defensores do ajuste preconizavam a redução da meta de inflação e a independência formal do BC. Para “amenizar os custos sociais da transição”, recomendavam que o governo concentrasse suas ações em políticas sociais focalizadas, em detrimento das políticas universais, tal como explicitava a “Agenda Perdida”.

Assim como hoje, a variável de ajuste repousava no sistema de proteção social. Em última instância, o ‘sucesso’ dependia da redução do gasto das políticas universais. Isso implicava uma nova rodada de reformas da Previdência Social e das restrições ao acesso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) criado no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (Taufner; Giambiagi, 2007). Além disso, seria necessário aumentar a Desvinculação das Receitas da União (DRU), de 20% para 40% do total (Giambiagi, 2006). Em suma, o ajuste repousava sobre a Seguridade Social.

O economista Raul Veloso, foi direto ao ponto:

O superávit primário acabou. (...) A única saída seria cortar despesas constitucionalmente obrigatórias – em bom português, previdência, saúde, educação e assistência social<sup>13</sup>.

Assim como hoje, a tese do país “ingovernável” voltou a ser reeditada pelos economistas do mercado. Um deles recomendou que todos os todos os esforços fossem concentrados “na mãe de todas as reformas, que será a previdenciária, *sem a qual o país será inviável*”.

Na mesma perspectiva, Samuel Pessôa, defendia a supressão da ordem social da Constituição, tal como o faz atualmente<sup>14</sup>:

O país não cresce porque o pacto social construído ao longo do processo de redemocratização da nossa sociedade e que teve seu ponto culminante com a Constituição de 1988, está produzindo este desempenho de baixo crescimento.

Segundo o autor,

a economia só vai crescer a taxas maiores e de forma vigorosa se a sociedade estiver disposta a repactuar o pacto social (Pessôa, 2007).

---

(13) *Folha de S. Paulo*, 2 set. 2005.

(14) Fabio Giambiagi, *Valor*, 18 out. 2005.

A história mostrou o equívoco das suas apostas. O Brasil voltou a crescer e teve na Seguridade Social um dos fatores da expansão do ciclo de crescimento concentrado, em parte, na impulsão do mercado interno. Ao mesmo tempo, a Seguridade Social foi um dos pilares da distribuição da renda obtida no período recente (Ipea, 2012).

Naquela época, Samuel Pessôa já ensaiava os mesmos mantras atuais. Para ele, as conquistas sociais de 1988 gerariam “uma pressão cavalgar sobre o gasto público” e, portanto, não haveria “solução” sem a eliminação desses direitos:

O elemento mais importante do pacto social vigente no Brasil, hoje, é o conjunto de regras em vigor, que torna cidadãos elegíveis a rendas do setor público, como aposentadorias integrais para funcionários públicos, regras de aposentadorias do setor privado, regras de pensões vitalícias (...) universidade pública gratuita, e uma série de outros critérios que permitem que as pessoas tenham direito ao auxílio-doença, sejam elegíveis a seguro-desemprego, e por aí vai. Esse conjunto de direitos outorgados aos cidadãos (...) gera uma pressão cavalgar sobre o gasto público. Portanto, o pacto social vigente na economia gerou um “equilíbrio” em que o gasto público cresce a taxas maiores que a taxa de crescimento do PIB (Pessôa, 2007).

Mas o especialista errou novamente. De meados da década passada até 2014, o País cresceu e, por conta disso, a relação dívida líquida/PIB baixou, de 51% para 35%. A mesma crítica foi repetida à época por Fábio Giambiagi nos seguintes termos:

Daqui a 50 anos, quando os historiadores se debruçarem sobre o período vivido pelo Brasil nas últimas duas décadas, não tenho dúvidas de que, na hora de apontar o momento em que o país se perdeu nos descaminhos das opções erradas, a Constituição de 1988 será julgada com extrema severidade. O pêndulo, claramente, foi longe demais naquele momento (Giambiagi, 2007, p. xxi).

O consultor Maílson da Nóbrega, ex-ministro da Fazenda do Governo José Sarney (1985-1990) ratificava a mesma visão:

Os constituintes erigiram uma obra arcaica e sem originalidade. Buscaram distribuir uma riqueza que não existia. A Constituição de 1988 nasceu velha e se tornou um obstáculo ao desenvolvimento. Podemos consumir duas gerações buscando eliminar seus graves defeitos (Nóbrega, 2005).

## “Plano rudimentar”

Todavia, ocorreu um fato surpreendente. A proposta foi trucidada pela então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Para ela, se tratava de “plano rudimentar”, pois não atacava a questão central dos juros. Sem isso, o governo estaria “enxugando gelo”, afirmou:

Para crescer, é necessário reduzir a dívida pública. Para a dívida pública não crescer, é preciso ter uma política de juros consistente, porque senão você enxuga gelo. Faço um superávit primário de um lado e aumento o estoque e o fluxo da dívida. Eu me fechei em mim mesma. É uma discussão que tem de ser feita com muita cautela. Discutir ajuste fiscal de longo prazo não é fazer projeção para dez anos com base em planilha. Fazer um exercício de números dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso País não é consistente<sup>15</sup>.

Condicionada por esses fatores, entre 2003 e 2005, a política macroeconômica seguiu, em essência, os parâmetros adotados pelo governo anterior. 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 (Brasil/MF, 2003).

### 3.5 O período 2006-2014

Embora presentes, nesta quadra as tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem Estar Social arrefeceram. Houve curta trégua no longo processo de implantar a contrarreforma neoliberal aos direitos sociais conquistados em 1988.

A partir de 2006, o projeto “social-desenvolvimentista”, formulado antes da eleição de 2002, foi parcialmente resgatado. Impulsionado pelo comércio internacional favorável, o crescimento voltou a ser contemplado na agenda. Mesmo sem alterar o “tripé” macroeconômico ortodoxo implantado por FHC em 1999, o governo optou por políticas fiscais e monetárias menos restritivas. A postura em favor do crescimento e do maior papel do Estado na coordenação dos investimentos públicos e privados havia sido reforçada em 2007, quando foi

---

(15) *O Estado de S. Paulo*, 9 nov. 2005.

lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). 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 dobrou entre 2003 e 2014 (de 24%, para 55% do PIB).

O crescimento teve repercussões positivas sobre o mercado de trabalho, transferências de renda da seguridade social e gasto social. Entre 2003 e 2014, cerca de 22 milhões de empregos formais foram criados; a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%); e o salário mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação.

Entre 2001 e 2012, o total de benefícios diretos da Seguridade Social (Previdência Urbana e Rural; Benefício de Prestação Continuada; e Seguro-Desemprego) passou de 24 para 37 milhões, dois terços dos quais equivalentes ao piso do salário mínimo, cuja valorização elevou a renda desse contingente em mais de 70% acima da inflação.

Entre 2004 e 2010, o gasto social federal *per capita* passou de R\$ 2.100,00 para R\$ 3.325,00, aumento real de quase 60% (valores de 2010); em valores absolutos, passou de R\$ 375 para R\$ 638 bilhões; e em relação ao PIB, subiu de 13,2% para 15,5% (Castro et al., 2012).

O principal item de ampliação consistiu nas transferências de renda da seguridade social, sobretudo em função da valorização do salário mínimo. Mas, além das transferências monetárias às famílias, os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Os gastos federais com educação, por exemplo, dobraram em valores constantes, passando de R\$ 21,2 para 45,5 bilhões entre 2000 e 2010; em igual período, os gastos federais com saúde cresceram mais de 60% em termos reais (de R\$ 41 para R\$ 69 bilhões) (Castro et al., 2012). A melhor articulação das políticas econômicas e sociais contribuiu positivamente para os indicadores de distribuição da renda do trabalho, mobilidade social, consumo das famílias e redução da miséria extrema.

Mas o agravamento da crise financeira internacional (entre 2011 e 2014) e os erros domésticos na condução da política econômica limitaram o crescimento. Além disso, o rumo da economia seguiu trajetória errática: forte ajuste (2011); tentativa de retomar o crescimento (2012); recuo em função do “terrorismo econômico” difundido (2013 e 2014). Dentre os diversos erros cometidos, destaca-se a agressiva política de isenções fiscais que minou as

receitas públicas num contexto de desaceleração cíclica (em 2014, as isenções representavam cerca de 25% da arrecadação tributária federal).

Mesmo assim, desde 2006, a economia cresceu e distribuiu renda, fato inédito nos últimos 50 anos. Reconhecer esse fato não implica endossar a ideia de que teria sido implantado um novo modelo de desenvolvimento. Também é inaceitável a visão de que os governos progressistas eleitos no Brasil e em diversos países da América Latina seriam “pós-neoliberais”.

### ***Reformismo fraco***

Um conjunto de problemas crônicos e estruturais não foi enfrentado, em grande medida por causa do modelo de transformação lenta e dentro da ordem que tem pautado a atuação dos governos do Partido dos Trabalhadores. De fato, tem razão André Singer<sup>16</sup>, quando afirma que os governos petistas procuraram fazer a inclusão social “dentro da ordem”, “sem rupturas” por meio de “mudanças graduais”. Essa opção pelo “gradualismo extremo” explica, em grande medida, o fato de que muitos retrocessos nos direitos sociais, implantados nos anos de 1990, não tenham sido enfrentados pelos governos do PT.

Neste sentido destaca-se, por exemplo, que, apesar de breves impulsos de afastamento, manteve-se a gestão macroeconômica por meio do ortodoxo “tripé” (meta de inflação, superávit fiscal e câmbio flutuante) introduzido em 1999 por FHC. Também se destaca a ambiguidade com relação ao processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e sindicais, tendência predominante desde os anos 1990. O “reformismo fraco” também se revela no esvaziamento da proposta de Reforma Agrária. A grave questão da injustiça fiscal e da reforma política também não foi enfrentada.

A consolidação da Seguridade Social, de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição, também não foi objeto da ação dos governos petistas. Esse é particularmente o caso da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social). Também não foi revertida a recorrente captura das fontes de financiamento da Seguridade Social. A forma inconstitucional de contabilização dos dados da Previdência Social também não foi alterada; e a DRU foi mantida – exceto para o setor da educação.

---

(16) Coalizão com PSDB pode ser único caminho para governo de Marina. Entrevista, *Brasil de Fato*, 9 set. 2014.

A política de concessão de isenções fiscais para setores econômicos selecionados que vinha sendo praticada desde 1990 foi aprofundada, minando as bases financeiras do Estado e da Seguridade Social. Esses são alguns exemplos emblemáticos do não enfrentamento – e, em alguns casos, do aprofundamento – dos diversos mecanismos adotados nos anos 1990 que tinham por finalidade impor contramarchas à cidadania social consagrada pela Constituição da República.

### ***Derrubando mitos: o silêncio dos liberais***

Não obstante, esse breve ciclo de crescimento, derrubou diversos mitos sustentados pelos economistas do mercado. Argumentava-se que a questão financeira da previdência decorria exclusivamente do aumento “explosivo” das despesas. Como hoje, havia uma única saída: novas reformas para suprimir direitos. A realidade confirmou que, ao contrário, essa questão financeira era agravada, sobretudo, pela retração das receitas governamentais em decorrência do baixo crescimento econômico.

Com o crescimento, houve forte recuperação do mercado de trabalho que potencializou a arrecadação previdenciária e o segmento urbano voltou a ser superavitário, fato que não ocorria desde 1996. Isso ocorreu a despeito da expansão quantitativa dos benefícios, bem como da forte recuperação real dos seus valores decorrentes da agressiva política de valorização do salário mínimo. Ao contrário do que sentenciavam os terroristas do mercado, a recuperação real do salário mínimo não “quebrou” a Previdência.

Ficou claro que o problema do financiamento refletia mais diretamente fatores exógenos (política econômica) do que fatores endógenos ao sistema (despesas com benefícios). Os profetas do apocalipse fiscal ficaram mudos diante do desmoronamento dos mitos, caídos por terra um a um, por força do crescimento econômico.

## **4 Nova etapa de aprofundamento do Projeto Liberal (2015)**

Num contexto internacional favorável, a partir de meados da década passada, o Brasil voltou a crescer. Entretanto, a crise financeira internacional de 2008 alterou este cenário, trazendo abalo na confiança, destruição da riqueza, paralisação do crédito e contração da atividade em quase todo o globo. A queda



dos preços das *commodities*, a crise do comércio internacional e o acirramento da competição capitalista, afetaram as contas externas dos países periféricos.

Mas, para os economistas liberais brasileiros o mundo caminhou bem entre 2009 e 2014, e os problemas econômicos foram frutos exclusivamente dos erros de gestão da política nacional. O “terrorismo” econômico intensificou-se com a proximidade das eleições. Era preciso desconstruir o governo e derrotar sua candidata.

A imprensa teve papel decisivo na construção de um cenário de “crise” que justificasse a adoção de medidas duras de ajustamento: ao dar espaço quase que exclusivamente para economistas que defendiam este diagnóstico, parcela relevante da imprensa ajudou no processo (eleitoralmente interessado) de convencer a sociedade de que o cenário seria de ameaça absoluta de caos.

Os dados, no entanto, não corroboram esta avaliação. A despeito da crise internacional e dos erros domésticos cometidos, o diagnóstico liberal acerca da gravidade da deterioração dos fundamentos econômicos não se sustenta. Diversos indicadores econômicos estavam satisfatórios, ou melhores, em relação à experiência internacional<sup>17</sup>.

O principal argumento daqueles que falam em “crise terminal” da economia no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff está relacionado ao déficit primário de 0,6% do PIB ocorrido em 2014. O fato de o Brasil não ter cumprido a meta fiscal de 2014 passou a ser o atestado do “desastre” fruto da “nova matriz econômica” eivada por práticas intervencionistas e ditas populistas.

Todavia, observe-se que nos últimos doze anos, o Brasil gerou expressivos superávits primários. Entre 2004-2013, a média anual foi de 3% do PIB e entre 2011-2013, essa média caiu ligeiramente (2,5% do PIB).

Na comparação internacional, o esforço fiscal brasileiro também não se mostra desajustado perante seus pares. Os países desenvolvidos, via de regra, incorrem em expressivos déficits primários durante o período 2009-2014, assim como as economias emergentes (Tabela 1).

Se um País que gerou superávit fiscal por mais de uma década e, num único ano, apresentou déficit primário de apenas 0,6% do PIB, está em “crise terminal”, e imerso em dramática “irresponsabilidade fiscal”, o que dizer de

---

(17) Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/por-um-brasil-justo-e-democratico-2/>. v.1.

países que desde 2009 apresentam déficits primários elevadíssimos (EUA, Japão, Canadá, Reino Unido, Portugal, Irlanda, Espanha, Grécia e Índia, por exemplo)? Qual é o problema de haver déficit primário de cerca de 1% ao ano, por exemplo, durante um curto período, para enfrentar e superar o final de um ciclo econômico, sem perder a perspectiva do longo prazo?

Tabela 1  
Resultado primário do Governo Geral (% do PIB)

Países/Blocos	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Economias desenvolvidas	0,4	-7,3	-6,1	-4,6	-3,9	-2,6	-2,2
• Estados Unidos	-1,1	-11,6	-9,2	-7,6	-6,3	-3,6	-3,2
• Japão	-2,1	-9,9	-8,6	-9,0	-7,8	-7,8	-7,1
• Canadá	2,0	-3,7	-4,3	-3,3	-2,6	-2,4	-1,4
União Europeia	1,3	-4,5	-4,1	-2,0	-1,7	-0,9	-0,8
• Reino Unido	-1,4	-9,4	-7,2	-4,9	-5,4	-4,4	-3,8
Zona do Euro	1,9	-3,8	-3,7	-1,6	-1,0	-0,4	-0,3
• Alemanha	2,6	-0,8	-2,0	1,1	1,9	1,7	2,0
• França	-0,1	-4,9	-4,5	-2,6	-2,4	-1,9	-2,1
• Itália	3,0	-1,1	-0,2	0,9	1,9	1,8	1,5
• Portugal	-1,0	-7,7	-9,0	-4,0	-1,9	0,1	0,4
• Irlanda	0,8	-12,5	-30,0	-9,7	-4,4	-1,9	-0,3
• Espanha	3,0	-9,6	-7,8	-7,5	-7,9	-4,0	-3,0
• Grécia	-2,1	-10,2	-5,2	-2,9	-1,3	1,2	1,5
Economias Emergentes	2,8	-2,0	-0,7	1,0	0,8	-0,1	-0,8
• África do Sul	3,7	-2,4	-2,2	-1,2	-1,3	-1,1	-1,0
• Argentina	1,9	0,2	1,3	-0,4	-0,5	-0,7	-1,0
• Brasil	3,2	1,9	2,3	2,9	2,0	1,8	-0,6
• Chile	7,7	-4,3	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4
• China	0,5	-1,3	-0,8	1,1	0,5	-0,6	-0,7
• Colômbia	1,8	-1,1	-1,6	-0,1	1,6	1,2	0,9
• Índia	0,4	-5,1	-4,2	-3,8	-3,1	-2,6	-2,6
• Rússia	6,0	-6,6	-3,3	1,8	0,7	-0,9	-0,7

(\*) Preliminar; (\*\*) Projeções/estimativas

<http://plataformapoliticasocial.com.br/por-um-brasil-justo-e-democratico-2/> (v. 1)

Fonte: IMF. World Economic Outlook (WEO), Apr. 2015.

O fato grave é que, num contexto em que a comunicação do governo optou por não disputar ideias, não enfrentar o debate e não fazer a defesa das suas ações, a visão liberal passou a ser hegemônica junto à opinião pública e mesmo dentro das hostes progressistas desinformadas, onde a necessidade imperativa de “ajustes”, em sua maioria de caráter recessivo, foi aceita e passou a pautar os debates. A criação de um clima de crise fiscal e econômica ganhou a batalha, fazendo com que o governo alterasse sua rota e produzisse a própria crise que os mercados alegavam existir.

## **O segundo resgate da “Agenda Perdida”**

Esse cenário propiciou o segundo resgate da “Agenda Perdida”. Economistas liberais que participaram da formulação daquela agenda em 2002 e integraram o primeiro escalão do Ministério da Fazenda (2003-2005), voltaram a dirigir a economia e ocupar o centro do debate. Em uníssono, voltam a repetir velhos mantras negados pela realidade recente. Assim, sentenciam que as demandas sociais por democracia, represadas por mais de cinco séculos, “não cabem no orçamento”. Afirmam que a “a construção de superávit primário que consiga estabilizar a dinâmica da dívida pública” requer a mudança no “contrato social da redemocratização”<sup>18</sup>. Argumentam que desde 1993 os gastos “obrigatórios” têm crescido num ritmo que compromete a estabilização da dívida pública. O próprio ministro da Fazenda, em meados do ano passado, expressou este ponto de vista, assombrado com o fato de que “o número de beneficiários de programas sociais vem crescendo expressivamente”. Sua preocupação era com as “despesas obrigatórias”, que “inviabilizam a estabilidade da dívida pública”<sup>19</sup>. Em suma, querem liquidar as conquistas sociais da Constituição de 1988.

Esses argumentos não se sustentam por diversas razões, que serão apresentados num próximo artigo. O que intriga é o silêncio desses guardiões da responsabilidade social, ante o espantoso ritmo de crescimento da dívida pública e dos gastos com juros, o verdadeiro desajuste fiscal brasileiro.

As políticas de “austeridade” ortodoxas adotadas a partir de 2015 estão levando o país a mergulhar numa das maiores recessões de sua história. O ajuste fiscal, prejudicado pela substantiva queda de arrecadação, torna-se um ciclo sem fim. Os gastos decorrentes da elevação dos juros da dívida pública (subiram para 9% do PIB, ante 6,5% em 2014) elevam déficit nominal (9% do PIB, contra 6,7%

---

(18) Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/07/1654703-a-situacao-se-complica.shtml>.

(19) Disponível em: <http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/12/CAPITULO-5.pdf>.

em dezembro de 2014) e a dívida bruta (68% do PIB ante 59% em dezembro de 2014). Em 2015, pagaremos mais de R\$ 500 bilhões de juros, mais que o dobro do que foi pago em 2014.

Esse cenário de acelerada deterioração da situação fiscal, por um lado, enfraquece o governo democraticamente eleito e amplifica a crise política e as ações antidemocráticas e golpistas que estão em curso. Por outro lado, cria condições políticas favoráveis para que o mercado complete o serviço iniciado há mais de duas décadas, de fazer retroceder a cidadania social inscrita na Carta de 1988. É preciso mudar os rumos econômicos, antes que seja tarde.

### Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.fedepsp.org.br/superior/politica\\_econ\\_ref\\_estrut.pdf](http://www.fedepsp.org.br/superior/politica_econ_ref_estrut.pdf).

CAMPOS, R. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CASTRO, J.A. et al. *Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: Ipea, 2012. (Nota técnica, n. 9).

FAGNANI, E. Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, n. 2, 2005. Disponível em: <http://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Conta02.pdf>.

FAGNANI, E.; LUCIO, C. G.; HENRIQUE, W. *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTR, 2007. (Debates Contemporâneos – Economia Social e do Trabalho, n. 4).

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

GIAMBIAGI, F. *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1169).

GIAMBIAGI, F. *Brasil, raízes do atraso*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

IETS. *A agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Rio de Janeiro: IETS, 2002.

KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Org.). *Trabalho. Mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit, 2003.

NÓBREGA, M. *O futuro chegou*. São Paulo: Globo, 2005.

PESSOA, S. PAC: o País vai crescer? Entrevista. *Rumos*, Rio de Janeiro, jan./fev. 2007.

PMDB. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, ano II, n. 4, 1982.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Previdência Social – debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TEIXEIRA, A. *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI, 1991. (Texto para Discussão, n. 249).