
SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque

Entrevistado: Eduardo Fagnani¹

Entrevistadora: Sandra Oliveira Teixeira²

Sandra: A Constituição Federal (CF) de 1988 foi construída no contexto de “transição democrática lenta, gradual e segura para o grande capital”, nos dizeres de Florestan Fernandes, tensionado por pressões populares. Como o senhor analisa os papéis desempenhados pelas elites econômicas, grupos militares,

1 Economista, mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/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). Desenvolve pesquisas no campo do trabalho, seguridade social, políticas sociais, cidadania, democracia, questão tributária e tem inúmeras publicações de referência.. E-mail: eduardo.fagnani@uol.com.br.

2 Graduada em Serviço Social, mestre em Política Social, doutora em Serviço Social e Ciência Política, pós-doutorado em Ciência Política, professora adjunta 3 do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. E-mail: sandrateixeira@unb.br.

elites jurídicas, parlamentares e classe trabalhadora na construção do texto constitucional, especialmente no que se refere à cidadania e à democracia?

Fagnani: O projeto reformista-democrático que desaguou na Carta de 1988 foi impulsionado por amplo espectro de setores que faziam oposição ao regime militar. Ele foi pensado no bojo do processo político mais amplo da reorganização da sociedade civil e da restauração do Estado democrático de direito intensificado a partir de meados dos anos 70. Nesse cenário, formulou-se uma extensa agenda de mudanças de cunho político, econômico e social.

O que, de fato, aglutinava tantos atores, com interesses e ideologias díspares, era a restauração da democracia. A cidadania social não era o cerne desse movimento. Abriram-se brechas e esse apêndice ganhou alguma importância.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principal frente de oposição ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa agenda de transformação. Uma primeira versão desse projeto encontra-se no documento “Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil”, elaborado em 1982.

No processo de formação dessa agenda de mudanças no campo social, destaca-se o papel do chamado “novo sindicalismo” nas questões acerca das relações sindicais e trabalhistas. O “Movimento Sanitarista” teve papel decisivo nas transformações nos setores da saúde e da previdência social e, em menor medida, na assistência social. A agenda da reforma agrária também se deu no compasso da reorganização da Contagem dos movimentos sociais no campo (criação do MST), com o apoio decisivo da Igreja Católica e de outras associações da sociedade civil. O mesmo ocorreu na formação da agenda de reforma da educação nacional, impulsionada pelas associações de educadores e o movimento estudantil. Com menor intensidade, esse processo também foi visível em setores da política urbana.

Entretanto, é importante ressaltar, que este projeto reformista-democrático foi derrotado ainda em 1983, com a não aprovação da Emenda Constitucional que propunha eleição direta para a Presi-

dência da República que ocorreria no ano seguinte. Esse quadro forjou um novo pacto conservador que conduziu a transição democrática. Setores da oposição ao regime militar aliaram-se às lideranças que serviram de base política da ditadura.

Em sua opinião, quais são as principais conquistas alcançadas na CF com potencialidades de abalar as estruturas de concentração de riqueza e poder na sociedade brasileira? Por outro lado, quais são as heranças do regime civil-militar e das frações burguesas e oligárquicas incorporadas na Carta?

Do ponto de vista formal, a Constituição de 1988 é um marco no processo civilizatório brasileiro. Em mais de 500 anos de história foi a primeira vez que os brasileiros tiveram no plano legal, simultaneamente, direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Um processo que, na Inglaterra, por exemplo, foi construído ao longo de três séculos. Por breves trinta anos, alcançamos a cidadania plena, agora “na marca do pênalti”.

A rigor, não havia nada que tivesse “potencialidades de abalar as estruturas de concentração de riqueza e poder na sociedade brasileira”. No caso da cidadania social, nada mais se fez do que implantar alguns dos princípios elementares da social-democracia europeia.

Essa “ousadia” foi a principal “revolução” promovida pela Carta de 1988. Sim, no Brasil, trata-se de “revolução”, porque sequer “humanizar o capitalismo” é aceito pelas elites brasileiras rudimentares e, secularmente, antidemocráticas e antissociais.

Embora, de modo geral, tenha sido uma vitória do campo progressista em relação ao passado, diversas heranças do regime civil-militar foram mantidas – sobretudo em função do pacto conservador da transição –, com destaque para a questão da reforma agrária. Também se destaca a manutenção do sistema político herdado da ditadura militar que ainda permanece intacto em estado de putrefação. Com a transição pactuada, os próceres da ditadura foram “anistiados”. Comandada por eles, a transição manteve intacta a estrutura de poder e as velhas práticas de se fazer política. É digno de nota que José Sarney,

presidente da República entre 1985-1990, foi por três vezes presidente do Congresso Nacional entre 1990 e 2014.

A atual CF já foi modificada por meio de 99 emendas constitucionais, o que perfaz uma média superior a três emendas anuais. Embora ela tenha avançado, ainda que timidamente, na instituição de mecanismos de democracia direta e democracia participativa, essa revisão constitucional ficou restrita ao poder decisório dos/as representantes políticos. Como o senhor avalia esse quadro histórico de sabotagem desses mecanismos de participação popular, que são grávidos de possibilidades de se construir uma legalidade democrática mais favorável à população trabalhadora?

A formulação da agenda de mudanças progressistas nos anos de 1970 inspirou-se no paradigma do capitalismo regulado vigente após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, quando a Constituição foi aprovada, em 1988, a doutrina neoliberal já era hegemônica, no plano internacional, há mais de uma década. Ela nasceu na contramão do mundo. Neste contexto, o período entre 1985 e 2018 é marcado por uma procissão de “sabotagens”. Algumas ligadas ao pacto conservador da transição democrática e, a maior parte, decorrente do movimento do capitalismo em escala global.

As *primeiras contramarchas* ocorreram já entre 1987 e 1989. Elas foram impelidas pelas forças retrógradas do pacto conservador da transição para a democracia, representada, sobretudo, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), que aglutinava os próceres da Aliança Renovadora Nacional (Arena), base de sustentação da ditadura. As reações às mudanças ganharam vigor a partir de 1987 quando ocorreu a fragmentação da “Aliança Democrática” firmada entre o PMDB e o PFL. Com isso, as forças que haviam servido de base de apoio político para o regime militar voltaram ao centro do poder.

Essas *primeiras contramarchas* ocorreram em duas frentes distintas. A primeira manifestou-se por contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo federal. O caso mais paradigmático foi a reforma agrária. A partir de junho de 1985, dois meses após a instalação do governo da Nova República, iniciou-se, afinal, a flagelação que levaria ao sepultamento da reforma agrária, em

1989, com a extinção do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, que havia sido instituído quatro anos antes.

A segunda frente em que se evidenciaram as “primeiras contramarchas” manifestou-se pelos movimentos que visavam a desfigurar ou impedir a vigência dos novos direitos constitucionais. Dentre as manobras encenadas com esse propósito, destacam-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (1987-1988); o chamado “desmonte orçamentário e burocrático”, implantado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levadas a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar (1988-1990). Com relação a essa segunda frente que foi deflagrada no crepúsculo do governo Sarney, ela refletia bem claramente o modo de agir da velha base política da ditadura, ainda bem ativo, e que, impunemente, descumpriu a Constituição da República recém-promulgada. O objetivo era desfigurar ou retardar a efetivação dos novos direitos constitucionais na etapa da regulamentação complementar, entre outubro de 1988 e março de 1990.

Ao longo de toda essa etapa de contramarchas, a tese de que o país seria “ingovernável” com a nova Constituição foi revigorada e serviu de amálgama dos argumentos utilizados pelos segmentos retrógrados, cujos privilégios haviam sido arranhados por ela.

As “sabotagens” foram aprofundadas, a partir de 1990, quando, tardiamente, o Brasil adota a doutrina neoliberal. No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial, o que intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados nos “anos dourados” de “capitalismo domesticado”.

No plano interno, 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.

Esse quadro foi agravado, a partir de 1990, quando o Brasil aderiu ao consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pela doutrina neoliberal. No campo econômico, as bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. A abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos.

Em suma, foi somente em 1988, com mais de 40 anos de atraso, que o Brasil incorporou o paradigma dos “anos de ouro” adotado pelos países capitalistas centrais. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial. No plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras. Assim, o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente inóspito para a cidadania recém-conquistada.

O embrião de Estado social esboçado pela Constituição de 1988 emergiu já, praticamente, natimorto. Os princípios que orientam a contrarreforma neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de bem-estar social é substituído pelo “Estado mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e pelas relações “flexíveis”.

Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a uma contínua tentativa para fazer regredir a cidadania conquistada. Há um longo e bem-sucedido processo de negar direitos constitucionais, em favor de reduzir a questão social aos “mais pobres dentre os pobres”.

Desde então, abriu-se um novo ciclo de contrarreformas liberais e conservadoras, antagônicas à precária cidadania recém-conquistada. A Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina libe-

realizante e, entre 1990 e 2018, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos (Estado mínimo *versus* Estado social), apresentando singularidades em seis momentos: *contrarreforma truncada* (1990-94); *retomada da contrarreforma liberalizante* (1995-2002); *continuismo econômico*; *ambiguidades na proteção social* (2003-06); *crescimento e inclusão social* (2007-10); *recrudescimento das tensões* (2011-14); e fim do breve ciclo da cidadania social – período que se inicia em 2015 e que deve ser aprofundado nos próximos anos, a partir dos resultados das eleições presidenciais de 2018.

Ao longo dos 30 anos de implementação da CF/88 e de sua revisão, na sua avaliação, quais foram as principais derrotas sofridas pela classe trabalhadora? E quem tem sido os principais beneficiários destas derrotas?

O projeto de cidadania social da Constituição de 1988 jamais chegou a ser implantado em sua plenitude, pois, como mencionado, o início dessa etapa de implantação, nos anos de 1990, coincidiu com um ambiente absolutamente antagônico marcado pela hegemonia da doutrina neoliberal no Brasil e no mundo.

A própria Constituição definiu a sua revisão, por maioria simples, em 1993. Caso essa revisão tivesse ocorrido, não tenho dúvidas de que teriam implantado aqui algo próximo do modelo chileno. A revisão constitucional não ocorreu por conta do impedimento de Fernando Collor de Mello. Entretanto, enquanto aguardava essa revisão, entre 1990 e 1992, o governo deflagrou uma estratégia para desfigurar a legislação constitucional complementar. É nesta perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas 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 art. 8º da Constituição Federal referente aos direitos trabalhistas e à organização sindical.

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 que a área econômica passasse a capturar 20% das fontes de financiamento da política asseguradas pela Constituição de 1988.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a contrarreforma teve sequência de forma vigorosa, com destaque, dentre outros temas, para a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários; 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” proposta pelo Banco Mundial.

A condução da política macroeconômica, no primeiro governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva (2003-06) seguiu, em essência, os parâmetros dos anos 1990 refletidos na distribuição dos cargos de comando do Ministério da Fazenda, entregues para conhecidos economistas liberais. Neste cenário, reformas 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. A despeito da geração de empregos e da recuperação real do salário mínimo, as tensões entre os paradigmas do Estado mínimo e do Estado de bem-estar, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas nessa quadra.

No segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-10), essas tensões arrefeceram em função do crescimento econômico que voltou a ter alguma centralidade na agenda. O crescimento teve repercussões positivas sobre o gasto social, mercado de trabalho e transferência de renda da seguridade social e dos programas de combate à pobreza extrema. Esses fatores contribuíram para a elevação da renda

das famílias que, juntamente com o crédito, impulsionou o mercado interno de consumo de massas, base do ciclo de crescimento.

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. 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”.

O período 2015-2018 apresenta ameaças concretas de dissolução desse inédito ciclo de construção da cidadania social. Políticas de “austeridade” geram recessão, o que é funcional para rebaixar custos trabalhistas, combater a inflação mediante o desemprego, discriminar programas redistributivos, criminalizar partidos populares ditos “populistas” e justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, dado que “não há alternativa” – o que equivale a declarar que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Quem se beneficia? A disputa pelos recursos públicos é uma das faces da luta de classes. Desde 1988, os detentores da riqueza financeira não admitiram que o movimento social dos anos de 1970 e 1980 tivesse capturado parcela expressiva de recursos públicos para financiar a cidadania social. Com a destruição do Estado social de 1988, esses recursos voltam para eles.

Como se caracteriza a introdução da seguridade social no texto constitucional e como o senhor vê a implementação deste sistema de proteção social no contexto brasileiro?

Na seguridade social, houve tentativa de articular políticas universais inspiradas no que é praticado em muitos países europeus. A CF-88 estabelece que a seguridade social seja integrada pelos setores da Saúde, Previdência, Assistência Social e Seguro-Desemprego (art. 194). Inspirado em alguns desses países, o Sistema Único

de Saúde (SUS), universal e gratuito, substituiu o modelo privatizado vigente na ditadura. Na previdência social destaca-se o estabelecimento do piso dos benefícios equivalente ao salário mínimo e a extensão aos trabalhadores rurais dos mesmos direitos dos trabalhadores urbanos (benefício não contributivo, típico da seguridade social). A Assistência Social inovou com o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado aos idosos pobres e aos portadores de deficiências, com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, com acesso que prescinde de contribuição individual. Na proteção ao trabalhador desempregado, foram criados mecanismos de financiamento sustentáveis para o Programa Seguro-Desemprego.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito ao clássico modelo tripartite de financiamento da seguridade social, segundo o qual trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo provimento das fontes de financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. Em 2015, em um conjunto de 15 países da OCDE, a participação média relativa das “contribuições do governo” no financiamento da seguridade social foi de 45% do total, seguida pela “contribuição dos empregadores” (34,6%) e pela “contribuição dos trabalhadores” (18%).

A questão de fundo é que as classes dominantes jamais aceitaram os avanços sociais de 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa. Desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), elas se esforçam para “comprovar” a inviabilidade financeira da Previdência e propõem reformas para fazer retroceder conquistas – muitas das quais já efetivadas. Em última instância, como mencionado, esses setores jamais aceitaram o fato de que parcela significativa do gasto público passou a ser vinculada constitucionalmente aos direitos sociais.

A mesma recusa em aceitar as conquistas sociais de 1988 se verificou em todos os governos desde 1989. Optaram por descumprir princípios fundamentais da organização e do orçamento da seguridade social (SS) e dos mecanismos que asseguram o controle social

sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social). Após 30 anos, prevalece um conjunto de aparentes inconstitucionalidades.

Afirma-se que a inscrição de direitos sociais na CF/88 foi um ato populista e irresponsável que aprofundou a “falência” das contas públicas no Brasil. Que balanço o senhor faz do neoliberalismo, financeirização da riqueza, política econômica, endividamento público e suas implicações para os direitos sociais inscritos na CF/88?

O “capitalismo” brasileiro, visceralmente arcaico e antidemocrático, jamais aceitou o contrato social da redemocratização selado em 1988. A partir de 1990, com a adesão tardia do Brasil à doutrina neoliberal, a reação se intensifica. O modelo econômico que as elites financeiras tentam implantar aparece traduzido na política de ajuste fiscal na qual as classes dominantes acertam-se em torno de uma agenda de desconstrução de direitos sociais, sindicais e trabalhistas. No caso da proteção social, sempre propuseram a ruptura com o modelo de sociedade pactuado em 1988. O objetivo sempre foi impedir o desenvolvimento do embrionário Estado social e implantar o Estado mínimo liberal.

Para isso, utilizam-se do falso consenso de que os gastos constitucionais “obrigatórios” (previdência social, assistência social, saúde, educação, seguro-desemprego, dentre outros) teriam crescido num ritmo que comprometeria as contas fiscais. Por esse raciocínio, a estabilização da dinâmica da dívida pública exigiria modificar o “contrato social da redemocratização”. Argumentam que a crise atual decorreria da trajetória “insustentável” de aumento dos gastos públicos desde 1993, por conta dos direitos sociais consagrados pela Carta de 1988.

Com o passar dos anos, a tese do “país ingovernável”, esgrimida por José Sarney, em 1988, passou por diversas embalagens. Atualmente, ela transformou-se na visão de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Na verdade, o comportamento do gasto social no Brasil, a partir da Constituição Federal não é “um ponto fora da curva” na história das nações industrializadas e democráticas. O que ocorreu no Brasil, a partir de 1988, guarda semelhanças com a experiência de muitos países da Europa e da América, desde 1880, e, mais acentuadamente, a partir de 1945.

A visão liberal desconsidera que o ano de 1993 coincide com a distensão do represamento secular dos direitos sociais que ocorreu a partir desse ano por força de decisão do Supremo Tribunal Federal, que determinou o cumprimento imediato da Constituição de 1988.

A previdência social tem sofrido processo contínuo de dilapidação da sua lógica de direito social. Tratada como problema atuarial, por que o governo sempre adota o argumento de que há um déficit da previdência social? Por que o Estado e parte do pensamento econômico insistem que há uma crise da previdência social?

O suposto “déficit” da previdência é desprezo à ordem constitucional. Inspirando-se na experiência internacional, os constituintes de 1988 instituíram o orçamento da seguridade social, integrado pela contribuição do governo, do empregador e do trabalhador (art. 195). A seguridade social foi superavitária entre 1988/2015, mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (cerca de R\$60 bilhões, em 2015) e com as desonerações tributárias concedidas sobre as suas principais fontes de financiamento (R\$157,6 bilhões, em 2015).

Se a previdência é parte da seguridade social e se o orçamento da seguridade social é superavitário, nesse caso de onde viria o suposto “déficit”? Ele vem de não se contabilizarem como receita previdenciária as contribuições cabíveis ao Estado. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Assim, o governo chama de “déficit” a parte cujo aporte é dever do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição – mas que o governo não aporta. Portanto, o “déficit” é desprezo à Constituição da República, que não se restringe ao descumprimento do orçamento da seguridade

social. Ele também está presente na organização da seguridade social e na criação do Conselho da Seguridade Social, previstos no art. 194 e nunca implantados.

Mesmo com os processos de contrarreforma que atingiram as políticas sociais, qual tem sido a relevância da seguridade social na queda da pobreza no Brasil?

A seguridade social é o principal mecanismo de proteção social e poderoso instrumento do desenvolvimento. O Sistema Único de Saúde (SUS), um dos maiores sistemas públicos do mundo, é a única alternativa para mais de 70% dos brasileiros. Na Assistência Social, o BPC protege mais de 4,5 milhões de pessoas idosas e portadoras de deficiência, com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O Programa Seguro-Desemprego concede atualmente cerca de sete milhões de benefícios, a maior parte equivalente ao salário mínimo. O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantém mais de 28 milhões de benefícios diretos nos segmentos urbano e rural. Segundo o IBGE, cada beneficiário da previdência possui, em média, outros 2,5 membros na família. Portanto, direta e indiretamente, a previdência social beneficia cerca de 100 milhões de brasileiros, cujo valor do benefício gira em torno de um salário mínimo e meio.

Usando o mesmo critério do IBGE, estima-se que as transferências monetárias da seguridade social beneficiam, direta e indiretamente, mais de 140 milhões de brasileiros, sendo que dois terços dos benefícios equivalem ao piso do salário mínimo.

A Assistência Social e a previdência social representam fonte de renda para mais de 80% dos idosos brasileiros, fomentam a agricultura familiar, combatem o êxodo rural e regional, promovem a economia local e cumprem papel redistributivo nos municípios mais pobres. Em mais de 70% dos municípios, o montante de transferências monetárias é superior ao montante de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios.

A Assistência Social e a previdência social reduzem a pobreza, que é praticamente residual entre os idosos. Em 2014, apenas 8,76%

das pessoas com 65 anos ou mais vivia com renda menor ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Sem esses benefícios, o percentual de idosos pobres aos 70 anos superaria 65% do total.

A seguridade social é o mais poderoso mecanismo fiscal de redução da desigualdade da renda. Estudos da Cepal sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda na América Latina revelam que, no Brasil, o maior impacto na redução da desigualdade da renda é proporcionado pelas transferências monetárias e os gastos com a seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social), seguido pela educação (queda de 16,4 pontos percentuais, no coeficiente de Gini).

Qual reforma da previdência social é necessária na realidade brasileira?

Reformas da previdência são sempre necessárias. A questão é exatamente esta que você colocou: qual reforma da previdência social é necessária na realidade brasileira? Com base em qual diagnóstico? O Brasil precisa de uma reforma estrutural ou tópica? As quatro grandes reformas realizadas nas últimas três décadas não serviram para nada? Onde, afinal, reside o problema? Na previdência do setor público ou no RGPS? Na aposentadoria das 35 milhões de famílias que recebem, em média, menos de dois salários mínimos, ou aposentadoria dos membros do Judiciário e do Legislativo? Os servidores que ingressaram no serviço público antes ou depois de 2012?

Há muitos mitos sobre o tema. Desde 1989, os críticos alardeiam que o Brasil seria um dos raros países do mundo que “não exigem idade mínima” para a aposentadoria, o que resultaria em regras “generosas” e aposentadorias “precoces”. Mais uma falsidade. A idade mínima existe desde 1930 e foi ratificada pelo art. 201 da Constituição Federal de 1988.

Não se pode falar em regras “generosas”, pois a aposentadoria por idade (cerca de 70% do total de benefícios) é concedida aos trabalhadores urbanos aos 65/60 anos (homens/mulheres) e rurais aos 60/55 anos, que resulta em média de aposentadoria em torno de 63

anos. Em 1998, quando essa idade mínima foi fixada, ela era superior à praticada por muitos países desenvolvidos.

As aposentadorias “precoces”, de fato, existiam no caso das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (cerca de 30% do total de benefícios), mas isso foi corrigido pela Lei nº 13.183 de 2015, que introduziu o “Fator Progressivo” (90/100) – como soma de anos de idade e anos de contribuição, respectivamente para homens e mulheres – que passará a vigorar a partir de 2026. Na prática, significa que, para aposentar, os homens tenham de ter 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, por exemplo, padrão semelhante aos países desenvolvidos.

A falsa narrativa de que as aposentadorias seriam “precoces” considera a média de todos os tipos de aposentarias (por idade, por tempo de contribuição, rurais, urbanas, homens e mulheres), não distinguindo as suas particularidades nem as correções que já foram feitas.

A questão do servidor público federal, em parte foi equacionada pela Lei nº 12.618 de 2012 – legislação constitucional complementar que tramitou desde a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 – que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais, fixando teto de aposentadoria semelhante ao RGPS (R\$ 5.645,80) para os ingressantes da carreira do Estado a partir edição da lei. Isso significa que, no Executivo federal, não haverá marajá em 2050. E as despesas devem cair, como apontam os dados oficiais.

O problema reside no “estoque” de servidores que entraram no serviço público antes de 2012, que contempla diversas situações, que também tende a declinar com o passar do tempo, pois o servidor público também morre. Outro problema é a previdência dos servidores públicos estaduais, porque a maior parte dos governos também não implantou a previdência complementar.

Na ausência de diagnóstico e de debate democrático, prospera a desinformação e o terrorismo (econômico, financeiro e demográfico) que faz crer que o destino da nação dependeria da Reforma da Previdência. Se houvesse debate, a sociedade teria chance de saber que o

“déficit” é uma ficção, e que o governo não dispõe de modelo atuarial adequado para projetar a sua “explosão” em 2060.

Com melhor debate, a sociedade também seria informada sobre a questão demográfica e saberia, por exemplo, que o financiamento da Previdência não depende apenas da contribuição do trabalhador em atividade, e que a alternativa não é ajustar para crescer, mas crescer para ajustar, dada a importância dos fatores exógenos (comportamento das receitas) em relação aos endógenos (comportamento das despesas) no equilíbrio financeiro da seguridade e da previdência social.

Qual é a reforma tributária necessária para reduzir as profundas desigualdades sociais neste país?

A tributação brasileira está na contramão dos países capitalistas relativamente menos desiguais. É tributação extremamente regressiva, porque incide sobre o consumo, não sobre a renda e a propriedade das classes abastadas. Não é verdade que a nossa carga tributária seja elevada na comparação internacional. Mas é fato que temos a maior carga tributária, em todo o mundo, que incide sobre o consumo (50% do total), é repassada aos preços das mercadorias e captura parcela maior da renda dos pobres, e parcela menor da renda dos ricos.

Esse caráter regressivo fica evidente pela baixa participação da tributação sobre a renda na carga tributária no Brasil (18,3%), na comparação com a média dos 34 países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (média de 34,1%); pela menor participação da tributação do patrimônio na carga tributária no Brasil (4,4%), na comparação com a OCDE (5,5%); em contrapartida, o caráter regressivo da tributação também fica evidente pela elevada participação dos tributos sobre o consumo, na carga tributária no Brasil (49,7%), muito acima da OCDE (32,4%).

No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), além da baixa ou nula tributação das rendas do capital, a alíquota máxima praticada no Brasil (27,5%) é bem inferior à média da OCDE (43,5%); e sua participação na arrecadação total é quase quatro vezes menor.

Estudo³ recém-concluído aponta que do ponto de vista técnico não há nenhuma limitação para o Brasil se aproxime da média dos países da OCDE. Essa é a conclusão a que chegaram mais de quarenta especialistas que trabalharam por mais de um ano com o intuito de responder a essas indagações, após terem concluído um amplo diagnóstico sobre a quase totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira.⁴

No novo estudo podem afinal afirmar que: “*É tecnicamente possível que o Brasil tenha sistema tributário mais justo e alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e o Estado social inaugurado pela Constituição de 1988*”.

As simulações mostram que é possível ampliar a progressividade, dado que se pode quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras, de R\$ 472 bilhões para R\$ 830 bilhões (incremento de R\$ 357 bilhões); e, em contrapartida, pode-se reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos, em R\$ 310 bilhões.

Conclui-se que é possível aproximar a tributação brasileira da média dos 34 países que compõem a OCDE: a tributação da renda pode subir de 5,97% do PIB para 10,27% do PIB, patamar próximo da média da OCDE (11,50% do PIB); a tributação do patrimônio pode passar de 0,84% do PIB para 2,06% do PIB, ficando ligeiramente acima da média da OCDE (1,90% do PIB), mas distante de diversos países, como os EUA (10,3%) e o Reino Unido (12,6%), por exemplo; a tributação do consumo pode declinar de 16,23% do PIB para 12,93% do PIB, um pouco acima da média da OCDE (10,90% do PIB).

Os autores também concluem que é tecnicamente exequível preservar as bases de financiamento da seguridade social, ampliando-se sua progressividade, mediante a elevação dos tributos que incidem sobre

3 *A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira (Documento-síntese e documento completo)* / Eduardo Fagnani (Org.). Brasília/São Paulo: Anfp; Fenafisco; Plataforma política social, 2018.

4 *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (Org.). Brasília/São Paulo: Anfp; Fenafisco; Plataforma Política Social, 2018. 804 p. Disponível em: <<http://plataformapoliticassocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>>.

a renda (de 0,75% para 1,92% do PIB) e sobre as transações financeiras (de zero para 0,59% do PIB), e a redução das que gravam o consumo (de 4,55% para 2,71% do PIB) e a folha de pagamentos (de 5,65% para 4,94% do PIB). Preservar o Estado social de 1988 é crucial, pois ele é o principal instrumento de redução da desigualdade de renda no Brasil.

Esse estudo vai muito além das propostas de “simplificação”. No debate atual, a Reforma Tributária tem sido tratada como sinônimo de “simplificação” do sistema de impostos. Esse é o núcleo da agenda das corporações empresariais para as quais uma suposta “simplificação” seria único requisito ainda faltante para elevar a eficiência econômica. Num país desigual como o Brasil, é insuficiente essa suposta “simplificação”, que destrói o Estado social (principal instrumento de redução da desigualdade de renda no Brasil) e não enfrenta o problema essencial da injustiça fiscal. Entende-se que a eficiência econômica é limitada, sobretudo, pela desigualdade social extrema, visão respaldada por atores globais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e a Oxfam Internacional. Enfrentar a desigualdade é indispensável e inadiável (o Brasil ocupa a 9ª pior posição em termos de concentração de renda, dentre 189 países).

No golpe operado em 2016, fruto de reconfiguração de forças entre as classes, a classe dominante assume com radicalidade sua marca antidemocrática e faz adesão a um ajuste fiscal brutal, o que tem provocado derrotas históricas para a classe trabalhadora. Como o senhor avalia esse quadro de desprezo pela cidadania, democracia e Estado social no Brasil, inscritos na história recente, a partir da CF/88? Pode-se afirmar que a limitada cidadania no Brasil está próxima do seu fim?

Sim. Devemos assistir a partir de 2019 o fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil iniciado em 1988. Esse processo de destruição, iniciado há mais de 30 anos, foi posto em marcha acelerada a partir do golpe parlamentar de 2016. Esses 30 anos de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil são um “ponto fora da curva” do capitalismo brasileiro.

A democracia e o embrião da cidadania social são corpos seculares visceralmente estranhos ao “capitalismo” brasileiro. Agora, com o novo presidente eleito, concluirão o serviço iniciado há três décadas. Aqui, o problema não é o suposto déficit da previdência. O problema é o déficit de capitalismo e o déficit de democracia.

Em que medida a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e instituição mecanismo semelhante para estados, DF e municípios, a definição do teto de despesas não financeiras, as medidas de contrarreforma trabalhistas, as desonerações tributárias e a proposta reforma regressiva na previdência e assistência social ampliará a usurpação de recursos do Estado social brasileiro, bem como agravará a situação de desempregados/as e da população pauperizada?

Como no passado, o atual imperativo da “austeridade” e do ajuste fiscal encobre o propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado pela Constituição de 1988. Esse objetivo foi explicitado com todas as letras, por diversos interlocutores do poder econômico, desde o início dos anos de 1990, quando formularam e tentaram implantar inúmeras versões da “Ponte para o Futuro”, com diferentes embalagens.

Desde 2016, a dilapidação do Estado social de 1988 está sendo realizada em marcha forçada em diversos campos. O “Novo Regime Fiscal” cria, por 20 anos, um teto para crescimento das despesas vinculado à inflação, com o propósito de 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. Segue-se a Reforma da Previdência Social – que tem por propósito extinguir o direito humano de proteção à velhice – e a Reforma Sindical e Trabalhista, cujo propósito é fazer com que esses direitos retrocedam ao estágio em que estavam antes da Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943. O último ato pode vir a ser a Reforma Tributária, que não corrigirá a injustiça fiscal, mas poderá desmontar as bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. A criação do Imposto de Valor Adicionado extinguirá as principais fontes de financiamento da área social asseguradas pelo art. 195 da Constituição. 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. Além da asfixia financeira, há diversos processos que caminham no sentido da privatização, desmonte e imposição de graves retrocessos institucionais nos diversos componentes da seguridade social, educação, reforma agrária, agricultura familiar e política urbana (habitação, saneamento e mobilidade).

Em suma, o período que se inicia em 2016 pode representar o fim do breve ciclo improvável de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil. A utopia pode ter eclipsado a realidade de que a democracia e a cidadania social seriam corpos secularmente estranhos ao capitalismo brasileiro.

A destruição do Estado social é um espectro de suicídio social e econômico que as próprias elites se impõem. O suicídio social decorre do propósito de destruir os principais instrumentos de proteção social do país. O suicídio econômico decorre da miopia acerca desse papel redistributivo das políticas sociais e trabalhistas e dos seus impactos diretos na ampliação do mercado interno de consumo de massas. Ao focar nos supostos “privilégios” da maioria da população pobre, cria-se um capitalismo sem consumidor.

Os adeptos da visão de que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento” não escrevem uma linha sequer sobre os formidáveis mecanismos que privilegiam os donos da riqueza financeira que poderiam ser contidos, por quem se interessasse em algum ajuste fiscal real, como, por exemplo, a elevada taxa real de juros, a tributação regressiva, as isenções fiscais e a sonegação fiscal premiada por “refinanciamentos”. Trata-se do maior programa de transferência de renda para ricos do planeta, a verdadeira “meia-entrada” que o Brasil tem de combater.

Diante do contexto reacionário, a realização uma constituinte representa quais riscos para a legalidade democrática e direitos sociais?

Seria um desastre. A correlação de forças é totalmente desfavorável. Implantaríamos aqui o modelo chileno.