



Textos para Discussão

SAÚDE E EDUCAÇÃO SACRIFICADAS

O Desmonte do Estado em Meio à Maior Crise
da História Brasileira (2015-2016)



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Renata Macedo Pereira

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R831s Rossi, Pedro

Saúde e educação sacrificadas: o desmonte do Estado em meio à maior crise da História Brasileira (2015-2016) / Pedro Rossi. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

17 p. – (Textos para Discussão; n. 30)

Bibliografia: p. 17.

1. Saúde. 2. Educação. 3. Desmonte do Estado. 4. Regime Fiscal. I. Rossi, Pedro. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 338.124.4:37:614(81)“2015/2016”

Textos para Discussão
Nº 30

SAÚDE E EDUCAÇÃO SACRIFICADAS

O Desmonte do Estado em Meio à Maior Crise
da História Brasileira (2015-2016)

Pedro Rossi

Rio de Janeiro, Junho 2017

AUTOR

Pedro Rossi

Graduação em Economia pela UFRJ, mestrado e doutorado em Economia pela UNICAMP. É Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp, Diretor do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) da UNICAMP, diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e coordenador do conselho editorial do Brasil Debate (www.brasildebate.com.br).

SUMÁRIO

Introdução	7
As Maiores Depressões Econômicas da História Brasileira	7
Segundo Governo Dilma e a Austeridade Econômica	9
O Golpe Político e o Desmonte do Estado	10
Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação	12
Considerações Finais	16
Referências Bibliográficas	17

SAÚDE E EDUCAÇÃO SACRIFICADAS

O Desmonte do Estado em Meio à Maior Crise da História Brasileira (2015-2016)

1. INTRODUÇÃO

O Brasil já foi palco de crises econômicas e sociais gravíssimas, períodos de inflação fora de controle e de taxas de desemprego altas, mas nunca antes houve uma contração da renda tão forte quanto nos últimos dois anos. Essa grave crise econômica ocorre em dois tempos; no primeiro, ocorre uma virada na condução da política macroeconômica em direção à austeridade, que cria as condições econômicas para o processo político de destituição da presidente Dilma. Já o segundo tempo da crise, já com o governo Temer, é caracterizado por um conjunto de políticas estruturais, cujo objetivo é desconstruir os instrumentos que sustentam o Estado indutor do crescimento e o Estado promotor das políticas sociais: o desmonte.

Diante disso, o presente ensaio tem dois objetivos principais; o primeiro é o de caracterizar a crise em dois períodos distintos; os períodos de austeridade e de desmonte do Estado. Já o segundo é o de apontar o impacto da reforma fiscal no gasto com educação e saúde. Para isso, na primeira seção, analisa-se a gravidade da contração da renda atual, quando comparada com as outras três maiores depressões econômicas no Brasil. Já na segunda seção analisa-se o primeiro tempo da crise que consiste na “virada para austeridade” do segundo governo Dilma. O sentido das reformas empreendidas pelo governo Temer, o desmonte do Estado, é analisado na terceira seção enquanto a quarta seção aprofunda-se sobre os possíveis impactos da reforma fiscal sobre o gasto com saúde e educação.

2. AS MAIORES DEPRESSÕES ECONÔMICAS DA HISTÓRIA BRASILEIRA

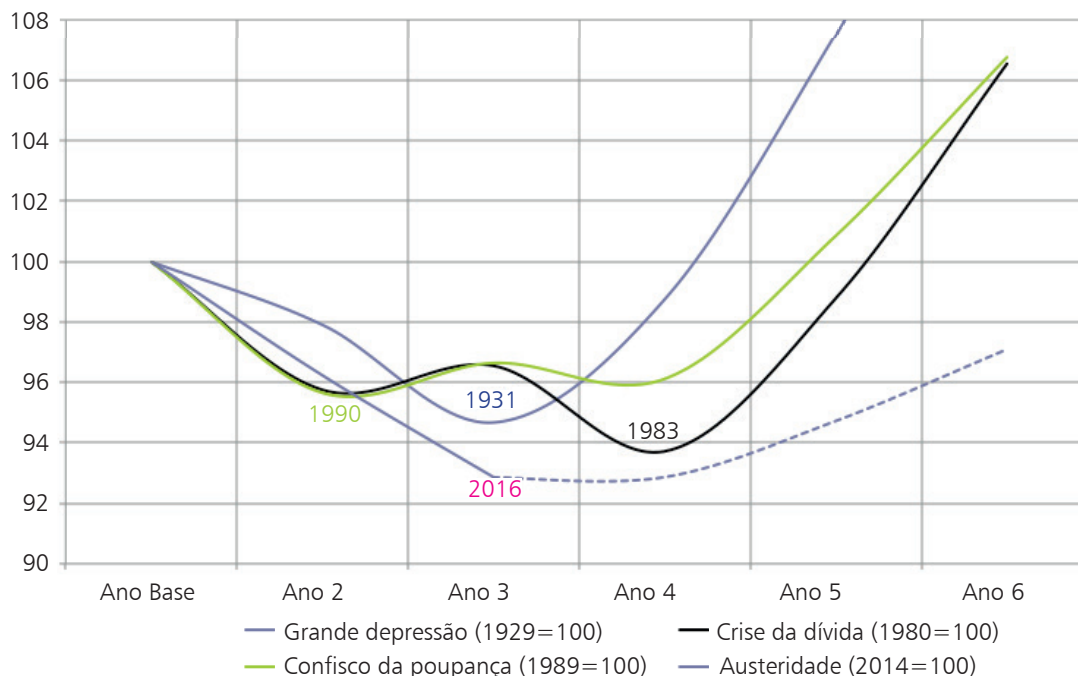
A atual crise econômica brasileira pode ser caracterizada como uma depressão econômica que configura uma queda acentuada do PIB por um período prolongado¹. Diferente de uma recessão econômica, que é comum ao ciclo capitalista, a depressão decorre de motivos excepcionais, geralmente de choques externos mas também crises financeiras domésticas ou choques de política econômica.

Nos últimos cem anos o Brasil viveu quatro depressões econômicas. A primeira foi na década de 1930, quando a economia brasileira é impactada pelos efeitos da crise financeira de 1929 e da “Grande Depressão” americana. Em 1930, há uma contração do PIB da ordem de -2,1% e em 1931 o crescimento volta a ser negativo em -3,3%. O crescimento acelerado em 1932 (4,3%) e

¹ Aqui define-se “depressão” como um período de contração econômica que exige mais de dois anos para retomar o nível inicial de atividade. Nesse sentido, o período da depressão é aquele exigido para retomar o nível de atividade do início da crise.

1933 (8,9%) encerram o período de depressão econômica em 1933 o nível de atividade volta ao patamar de 1929, como mostra a figura 1.

Figura 1 – As maiores depressões da história brasileira



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Na década de 1980, o país volta a enfrentar outra depressão econômica, dessa vez impactado pela crise da dívida externa e por um cenário internacional adverso. Após um crescimento forte em 1980, o nível de atividade cai em -4,2% em 1981, segue estagnado em 1982 (0,83%) e volta a cair em 1983 (-2,93%) ano em que o PIB é 6% menor do que em 1980. A depressão é superada em 1985, após dois anos de forte crescimento.

Já na década de 1990, a depressão decorre essencialmente do confisco das poupanças pelo governo Collor, base do plano de estabilização dos preços, que provoca uma forte contração monetária e, conseqüentemente, redução do consumo e do investimento. Em 1990, o PIB contrai em -4,35% e, após uma leve recuperação de 1% em 1991, volta a cair em 1992 (-0,54%). Já ao final de 1993, quatro anos depois, o PIB retoma o patamar de 1989.

Por fim, a quarta e última depressão brasileira dos últimos 100 anos tem início em 2015 e ainda não há perspectiva quanto à sua superação. Trata-se da depressão mais grave quanto à contração da renda e provavelmente será aquela a mais longa, ou seja, aquela que mais vai demorar mais para recuperar o nível de atividade de antes da crise. Essa crise foi a primeira com dois anos consecutivos de crescimento negativo, desde a década de 1930: em 2015 o PIB caiu em -3,8% e em 2016 a queda deve se confirmar em torno de -3,5%. Em relação a 2014, a renda média caiu mais de 7%, o que configura a maior queda do PIB da série histórica. Já a superação da depressão dificilmente ocorrerá antes de 2019 uma vez que, para recuperar o nível de 2014, é necessário um crescimento médio superior a 2,5% ao ano em 2017, 2018 e 2019². Além disso,

² Contudo, as previsões de crescimento para 2017 não são superiores a 1%.

nada garante que a crise atual não tenha um desdobramento em formato “W”, como foram as depressões da década de 1980 e 1990.

Portanto, foram quatro as grandes crises econômicas da história brasileira; a dos anos 1930, dos anos 1980, do governo Collor e a atual. Em nenhuma delas, a queda da renda média real foi superior a 7%, exceto em 2015 e 2016. Todas essas crises são multifacetadas e carregam diversos motivos explicativos. Contudo, há sempre um fator decisivo que justifica o caráter extraordinário que as diferencia das demais crises ao longo dos ciclos econômicos. Assim, a crise dos anos 1930 foi detonada pela crise internacional, a crise dos anos 1980 explica-se pela dívida externa brasileira, nos anos 1990 o confisco das poupanças foi a principal razão para a gravidade da crise. E hoje? Vivemos a crise da austeridade e do desmonte do Estado.

3. SEGUNDO GOVERNO DILMA E A AUSTERIDADE ECONÔMICA

A depressão econômica atual tem seu início no primeiro ano do segundo governo Dilma, com a adoção da estratégia econômica do candidato derrotado no pleito de 2014, ou seja, com a realização de um ajuste contracionista cujo objetivo era o de ajustar a economia por meio da redução do gasto público, do ajuste de preços e do aumento do desemprego. A ideia era a de que esse ajuste levaria ao crescimento, passando apenas por um curto período recessivo, necessário para recuperar a confiança nas políticas de Estado. Nesta agenda, a recuperação das contas públicas é ponto central, e o ajuste fiscal é o principal instrumento.

Em uma economia já fragilizada, o ajuste fiscal implementado contribuiu para jogar o país no círculo vicioso da austeridade onde cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provoca nova queda da arrecadação que, por sua vez, exige novos cortes de gasto. Assim, em 2015, apesar de todo o esforço do governo para reduzir as despesas, que chegou a queda real de 2,9% do gasto primário federal, as receitas despencaram em 6% e o déficit ficou ainda maior, evidenciando o caráter contraproducente do ajuste. Os investimentos públicos sofreram queda real de 41,4% no nível federal, o gasto de custeio caiu 5,3%, e o governo não logrou a melhoria das expectativas dos agentes econômicos. Pelo contrário, a economia só piorou e as expectativas se deterioraram, apesar de todo corte de gastos.

Mas o plano econômico proposto pelo governo foi muito além do “ajuste fiscal”. Joaquim Levy foi o símbolo da implementação de um ajuste cujo objetivo era reduzir não apenas o gasto público, mas também o papel do Estado e os salários reais. Pela lógica, com o mercado no comando, estimula-se os lucros e investimentos do setor privado. Trata-se de reequilibrar os preços relativos, ou *get the prices right*, como costumam dizer os economistas. Com essa lógica, os preços administrados foram reajustados de uma só vez, a gestão da taxa de câmbio foi liberalizada, retirou-se incentivos fiscais setoriais e diminuí-se o crédito subsidiado. Como se não bastassem, a insensatez econômica foi ainda mais longe quando o banco central aumentou a taxa básica de juros até 14,25% para corrigir uma inflação essencialmente provocada pelo próprio governo quando ajustou preços administrados.

O impacto dos três choques econômicos (fiscal, monetário e de preços administrados) foi extremamente perverso (figura 2). Como mostra o gráfico, o desemprego (medido pela PNADC) praticamente dobrou em dois anos, passando de 6,4% em dezembro de 2014 para 12% em dezembro de 2016. Essa rápida fragilização do mercado de trabalho contribuiu para a contenção dos aumentos salariais e assim como a inflação cumpre um papel semelhante: de corrosão dos salários reais.

Figura 2 – Desemprego no Brasil (Taxa de desocupação – PNADC – %)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Com tal degradação econômica promovida pelo rápido aumento do desemprego e da inflação, criaram-se as condições econômicas para a ruptura institucional e a deposição da presidente Dilma. Houve, portanto, uma subestimação dos efeitos da austeridade que historicamente nunca funcionou como remédio para desacelerações econômicas. Como propõe Mark Blyth (2013), a austeridade é uma ideia perigosa cujos efeitos sobre o emprego, o bem-estar e a distribuição da renda são extremamente perversos. Nesse ambiente de rápida degradação econômica e social, os mesmos economistas que recomendaram as políticas austeras passaram a recomendar a condução de Michel Temer à presidência com o argumento de que esse traria a confiança necessária para a efetividade dessas políticas.

4. O GOLPE POLÍTICO E O DESMONTE DO ESTADO

Uma associação de interesses levou ao golpe político que destituiu Dilma Rousseff do poder. De um lado, os membros da classe política inconformados com a resistência (ou incapacidade) da presidenta eleita em atuar para “estancar a sangria” ou salvá-los da operação Lava Jato. De outro lado, os interesses em torno do projeto econômico neoliberal, fortalecidos pela crise econômica e por um sentimento de insatisfação generalizado. Temer assume para atender a esses dois grupos de interesse: governa para “estancar a sangria” e terceiriza a gestão econômica para os porta-vozes do novo projeto econômico. Assim, em um acordo frágil, as elites brasileiras aceitaram um governo claramente envolvido com a corrupção em troca da implementação de uma agenda para desmontar o Estado promotor de políticas públicas e o Estado indutor do crescimento.

O desastre econômico e político em que se encontrava o Brasil em 2016 abriu espaço para o que Naomi Klein (2007) chamou de “doutrina do choque”, uma filosofia de poder que sustenta

que a melhor oportunidade para impor as ideias radicais é no período subsequente ao de um grande choque social. É exatamente o que acontece hoje no Brasil: no momento da maior retração da renda da história, em pleno “Estado de calamidade institucional”, quando há claramente uma desarmonia entre os poderes da república, ocorre a imposição de uma agenda neoliberal, de caráter radical, cujo objetivo é transformar rapidamente os princípios e a natureza do Estado brasileiro e da Constituição de 1988. Ao atuar em várias frentes, imprimindo urgência e celeridade às reformas, a reação demora a se estabelecer e não é suficiente para sensibilizar uma classe política refém das elites e preocupada em salvar a pele.

A primeira grande reforma é a reforma do regime fiscal, que será analisada em detalhe na próxima seção. Essa traz consigo o DNA orientador do novo projeto de país que prevê a limitação constitucional dos gastos públicos por 20 anos. Em sua essência, a PEC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações vigentes na Constituição Federal de 1988. É o fim do Estado garantidor de direitos, uma vez que a proposta impõe uma diminuição do tamanho e do papel do Estado, impossibilitando o funcionamento dos serviços públicos e da rede de proteção social. Além disso, ao canalizar toda sua ação para limitar o crescimento do gasto primário, o governo deixa de atacar alguns dos principais sorvedouros de recursos públicos nos últimos anos: as desonerações fiscais, a sonegação fiscal e o pagamento de juros nominais que respondeu por mais de 8% do PIB em 2015, mais ou menos o valor gasto com toda a previdência social. Ademais, o governo se recusa a debater o injusto e ineficiente sistema tributário brasileiro, que faz com que pobres paguem a maior parte da sua renda em impostos, enquanto ricos sejam desonerados e tenham a possibilidade de contribuir com menos de 30% de sua renda em tributos.

Já a segunda grande reforma estrutural apresentada por Temer é a reforma da previdência que propõe um conjunto de mudanças draconianas nas regras do sistema, com destaque para o aumento do mínimo de contribuição de 15 para 25 anos e dos 49 anos de trabalho para usufruir o benefício pleno. Tal reforma é contraproducente ou hipócrita. Contraproducente, pois, diante das novas regras os contribuintes vão buscar driblar a previdência e se juntar aos 40% da força de trabalho que já não contribui, o que vai quebrar o sistema em vez de “salvá-lo”. Hipócrita, pois ela esconde o seu verdadeiro objetivo que é, justamente, quebrar a previdência social e ampliar o espaço de atuação dos fundos privados de previdência. No fundo, os porta-vozes da reforma escondem, por detrás das ginásticas contábeis, uma rejeição à própria existência de um regime de previdência social de repartição, fundado em um pacto de solidariedade social, e uma simpatia pelos sistemas privados de capitalização, fundados na lógica individualista. Se pelo menos isso fosse explicitado, não seriam hipócritas.

O ataque sobre os direitos dos trabalhadores não termina, porém, com a proposta de reforma previdenciária. O governo planeja aprovar ainda em 2017 uma reforma trabalhista, que reduza ou flexibilize diversos direitos trabalhistas, avançando na terceirização (hoje limitada aos serviços intermediários) e garantindo protagonismo da negociação direta entre empresários e trabalhadores sobre a legislação trabalhista. Em um momento recessivo como atual, com elevadas taxas de desemprego, a conclusão óbvia é que tal reforma, se aprovada, deve precarizar ainda mais o mercado de trabalho brasileiro, ampliando o recuo do salário real, que já foi forte em 2016.

A orientação neoliberal do governo Temer também aparece na sua relação com os bancos públicos e as estatais. No BNDES, a orientação é a de “enxugar”, reduzir o volume de empréstimos, extinguir a TJLP, rever a exigência de conteúdo local e reduzir o enfoque setorial dos

empréstimos. Essa nova orientação resgata o papel subordinado BNDES exercido no período neoliberal da década de 1990, como financiador de poucas áreas, menor papel social e maior participação no processo de privatizações. Não por acaso, o banco transformou a área de “Estruturação de Projetos” em área de “Desestatização” onde o superintendente remete diretamente à presidência do banco. Com o BNDES reconfigurado, o Estado perde um poderoso instrumento de política industrial e de reação anticíclica diante de crises como a de 2009, quando o BNDES teve um papel importante na sustentação da produção industrial, das exportações e do investimento.

E por falar em desmonte do patrimônio público, a forma de enfrentamento da crise dos Estados da Federação, tem sido marcada pelas condicionalidades do Governo Federal exigidas na negociação das dívidas, dentre elas as privatizações e o enxugamento da máquina pública. Assim, austeridade e desmonte da máquina pública se combinam reforçando a contração da renda.

A mesma opção pelo “enxugamento” pode ser vista na nova gestão da Petrobras, comandada por Pedro Parente. Parente, ex-ministro de FHC, ampliou o plano de desinvestimentos da estatal, reduzindo em 25% a previsão de novos investimentos até 2021. Essa mudança de orientação combina perfeitamente com as seguidas vendas de ativos e campos de petróleo por parte da Petrobras, culminando na mudança do marco regulatório do Pré-sal, que tira o direito da Petrobras de ser operadora única destes campos. Na prática, privatiza-se a empresa a conta-gotas, com venda de ativos, retirada de atividades e abertura de espaço para as grandes petroleiras estrangeiras assumirem um espaço privilegiado no mercado de petróleo nacional.

A Petrobras sempre foi um instrumento de desenvolvimento, um sistema que vai do “poço ao posto”, a começar pela exploração do petróleo bruto até a venda e comercialização de derivados e outros combustíveis de gasolina. O controle dessas cadeias produtivas permite estimular a geração de renda e emprego, agregar valor à produção, priorizar insumos locais, absorver choques de preços externos, contribuir para soberania energética, gerar tecnologia, etc. Contudo, ao abandonar diversas áreas de atuação, como a petroquímica, os setores de biocombustíveis e fertilizantes, a Petrobras caminha para se tornar uma mera exportadora de óleo cru e importadora de máquinas e equipamentos.

Portanto, a política econômica do governo Temer atua em dois planos. No primeiro desmonta-se a capacidade do Estado de promover as políticas sociais e fragiliza-se a posição dos trabalhadores. Nessa direção, destacam-se o novo regime fiscal que compromete o gasto social, as reformas da previdência e trabalhista. No segundo plano, desmonta-se a capacidade do Estado de induzir o crescimento e de transformar a estrutura produtiva por meio do novo regime fiscal que limita o gasto com investimento público, a privatização da gestão dos bancos públicos e da Petrobras.

5. IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL NA SAÚDE E EDUCAÇÃO³

A proposta de novo regime fiscal, enviada ao congresso pelo governo Temer e aprovada ao final de 2016, propõe uma regra para as despesas primárias do governo federal com duração para 20 anos com possibilidade de revisão em 10 anos. Nessa regra, os gastos federais, menos o pagamento de juros sobre a dívida pública, ficarão limitados a um teto definido pelo montante

³ Seção baseada em Rossi e Dweck (2016)

gasto do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, medida pelo IPCA. Em síntese, o novo regime fiscal implica em um congelamento real das despesas totais do governo federal que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao PIB e ao número de habitantes. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população.

Essa seção desenvolve dois aspectos dessa proposta; o primeiro deles é seu impacto macroeconômico, considerando que o novo regime fiscal pressupõe uma situação de austeridade fiscal para os próximos 20 anos e o segundo é o impacto da medida nos gastos com educação e saúde do governo federal. Mostra-se que i) a proposta não vai trazer crescimento econômico e ii) vai reduzir substancialmente os gastos com saúde e educação.

5.1. AUSTERIDADE POR 20 ANOS

A experiência histórica mostra, como sistematizado por Blyth⁴, que o remédio da austeridade agrava os problemas que pretende resolver. O gasto do governo é renda do setor privado, ou seja, quando o governo deixa de gastar alguém deixa de receber. Da mesma forma, o superávit público é o déficit do conjunto do setor privado e a dívida pública é um ativo do setor privado. Nesse sentido, em meio a uma recessão, que se caracteriza pela contração do gasto privado, se o governo procurar evitar o déficit público cortando suas despesas, ele pode simplesmente piorar a sua situação patrimonial e a do setor privado, ou seja, o esforço fiscal cortará ainda mais as receitas do setor privado.

No círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provocam novas quedas da arrecadação e exigem novos cortes de gasto. Esse círculo vicioso só tende a ser interrompido por decisões deliberadas do governo, a menos que haja ampliação das exportações em nível suficiente para compensar a causação cumulativa da retração da demanda interna, pública e privada. Esta exceção é menos provável diante de uma crise internacional como a que o mundo enfrenta nesta década, com lenta recuperação da demanda, maior competição pelos mercados e com o comércio exterior crescendo menos do que o já deprimido PIB mundial.

Conforme discutido, a virada para austeridade é a marca do segundo governo Dilma, que tem início adotando a estratégia econômica do candidato derrotado no pleito de 2014, ou seja, realizando um duro ajuste fiscal e monetário na esperança de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. No entanto, apesar de todo o esforço do governo para reduzir as despesas, que em 2015 chegou a queda real de 2,9% do gasto primário federal, as receitas despencaram e o déficit ficou ainda maior, evidenciando o caráter contraproducente do ajuste. Em outras palavras, o corte de gasto em conjunturas como a de 2015 não foi garantia de melhores indicadores fiscais, pelo contrário, as contas públicas pioraram por conta da própria interrupção de investimentos públicos e contingenciamento de verbas para áreas importantes como saúde e educação.

Apesar dessa experiência, a proposta de novo regime fiscal do governo Temer insiste no remédio da austeridade. O princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento nulo o que implicará em uma redução do gasto público em proporção do PIB. Esse princípio pode ser identificado como um esforço de austeridade continuado que busca reduzir

⁴ Blyth M. *Austerity: the history of a dangerous idea*, New York: Oxford University Press, 2013.

sistematicamente a participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Ou seja, a demanda pública estará sistematicamente contribuindo para reduzir o crescimento econômico o que exigirá um esforço muito maior dos componentes privados da demanda (consumo, investimento e demanda externa).

Além disso, diferentemente da experiência internacional, o novo regime fiscal não tem cláusula de escape pois não permite uma flexibilização das regras fiscais diante de crises econômicas extraordinárias, como aquela de 2009, ano em que a maior parte dos países centrais expandiu o gasto público, realizando enormes déficits fiscais.

Dessa forma, do ponto de vista macroeconômico a reforma fiscal é desastrosa ao impor à demanda pública um caráter contracionista por um longo período e por retirar do Estado os instrumentos fiscais capazes de enfrentar crises econômicas. No entanto, os efeitos sociais da PEC são ainda mais críticos como mostrado a seguir.

5.2. IMPACTOS NOS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Como mostra um texto para discussão publicado pelo FMI, nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de uma emenda na constituição⁵. No caso brasileiro, também não havia necessidade de constitucionalizar a regra fiscal, no entanto, para viabilizar a regra são necessárias mudanças constitucionais. No caso da PEC 55, a única medida relevante em matéria constitucional é a desvinculação das receitas destinadas à saúde e educação. Ou seja, o novo regime fiscal não precisava de emenda constitucional, o que sim precisava de mudança constitucional era a desvinculação de receitas para saúde e educação. Nesse sentido, a PEC do novo regime fiscal era, na verdade, a PEC da desvinculação da saúde e da educação.

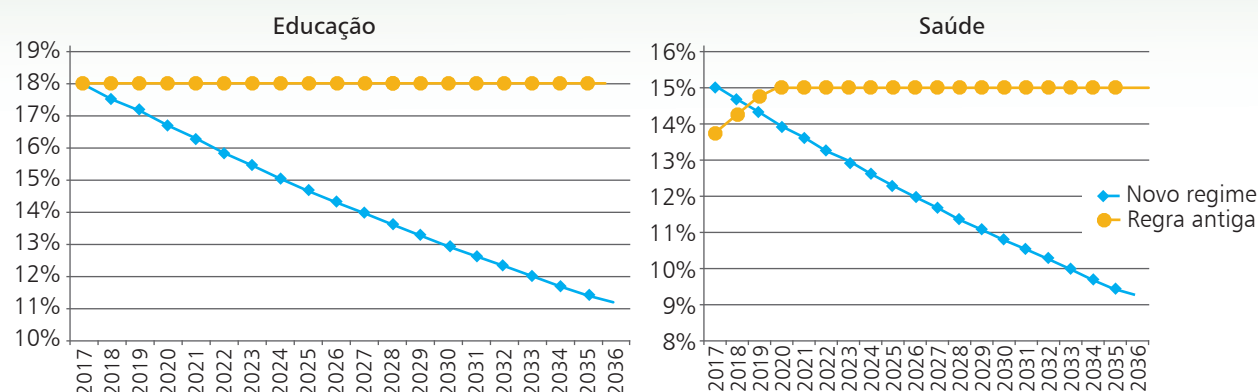
No Brasil, o mínimo para os gastos públicos com educação, estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, era de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Já o mínimo para saúde foi modificado recentemente por meio da Emenda Constitucional 86 que estabelecia um percentual da Recente Corrente Líquida (RCL) de forma escalonada, 13,2% da RCL em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15,0% a partir de 2020.

Já a nova regra aprovada prevê que em 2017 o gasto com educação será 18% da RLI, o gasto com saúde será 15% da RCL e, a partir de então, ambos terão como piso o gasto em 2017 reajustado pela inflação. Nesse sentido, o gasto federal real mínimo com saúde e educação será congelado no patamar de 2017.

Comparando a regra antiga com o mínimo estipulado pelo novo regime fiscal, percebe-se que o piso previsto é, na verdade, um piso deslizando (Figura 3). Ou seja, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB. Na simulação apresentada na figura abaixo, com a PEC, o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036, enquanto no caso da saúde o mínimo seria de 12% da RCL em 2026 e 9,4% em 2036. Vale notar que, apesar da PEC oferecer um mínimo maior em saúde para 2017 e 2018, desde 2014, o governo já vinha destinando mais de 15% da receita líquida para saúde.

⁵ Cordes, T. et al. Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? IMF Working paper, WP/15/29. No banco de dados do FMI, apenas Georgia e Cingapura adotaram por meio constitucional, mas sem congelamento real.

Figura 3 – Mínimo para gastos com saúde e educação com a regra atual e com a PEC 55*



Fonte: Elaboração própria.

* A simulação parte da hipótese de que o PIB cresce 5% ao ano no período e que a receita líquida acompanha o crescimento do PIB.

No entanto, apesar do “piso deslizante”, existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo, a partir da redução de outros gastos. Mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos. Ou seja, ao estabelecer um teto que reduz o gasto público em proporção do PIB, há uma compressão dos gastos sociais.

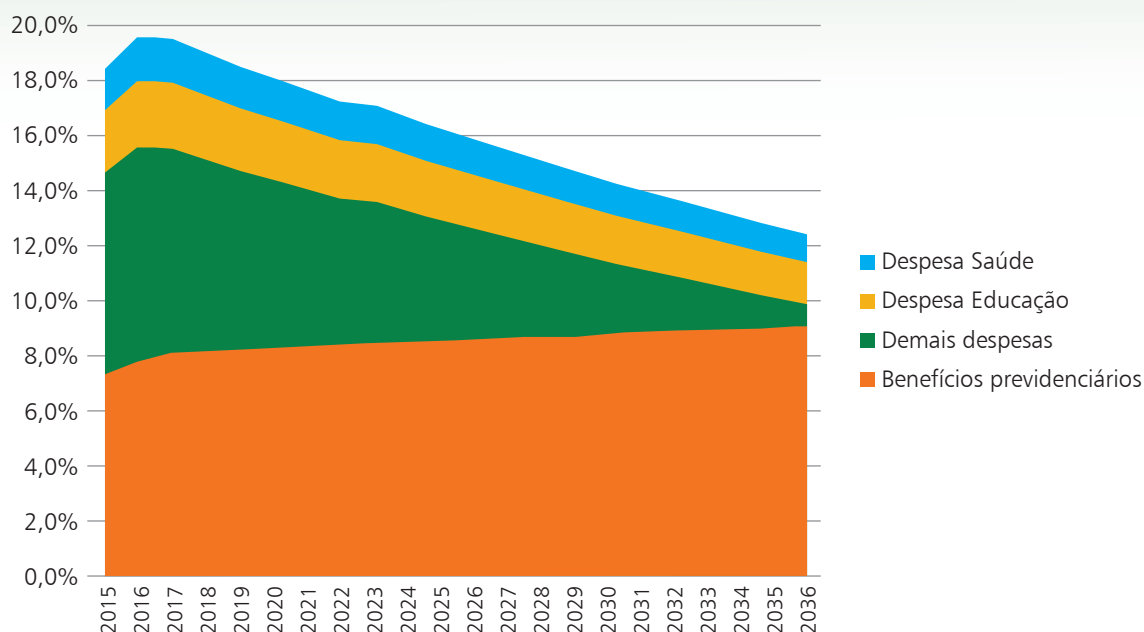
O documento “Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil”⁶ apresenta uma projeção dos gastos públicos do governo federal sobre a vigência da PEC 241 (figura 4). O gasto primário total do governo federal passaria de 19,6% do PIB em 2015, para 15,8% em 2026 e 12% em 2036.

Adicionalmente, os gastos com previdência, hoje em torno de 8% do PIB, devem aumentar por uma questão demográfica, mesmo com uma eventual reforma. Nesse contexto, não há espaço para manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção do PIB, que tenderão a cair com a nova regra.

Nessa simulação, com o congelamento das despesas com saúde e educação, essas passarão de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior. Enquanto que os outros gastos federais (excluindo previdência e juros) que eram 7% do PIB em 2015 serão de 0,6% do PIB em 2036, o que não parecer tecnicamente, tampouco politicamente, factível.

⁶ Friedrich Ebert Stiftung et al. (2016)

Figura 4 – Simulação das despesas públicas sob o Novo Regime Fiscal 2015-2016



Fonte: Documento "Austeridade e Retrocesso: análise das finanças públicas e da política fiscal no Brasil".

* A simulação considera um cenário bastante otimista de retomada do crescimento econômico a 2,5% ao ano a partir de 2018, ainda que inferior à média de crescimento do PIB dos últimos 20 anos próxima de 3%. Além disso, a simulação considera uma evolução conservadora para o gasto com benefícios previdenciários.

Considerando uma improvável estabilização do gasto com previdência em 8,5% do PIB, com um exercício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível - matematicamente impossível - o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção do PIB, mesmo na hipótese anarcocapitalista de se eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos, etc. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB, se os gastos como previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016. Nesse sentido, o novo regime fiscal terá fortes impactos sobre os gastos com educação e saúde públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse ensaio, vimos que o Brasil vive a maior retração da renda de sua história, maior que em outras crises históricas como a dos anos 1930, a crise da dívida dos 1980 e a crise econômica do governo Collor. Como toda crise, a atual tem múltiplas determinações mas, dado o seu caráter especial, essa crise também está associada à dois processos históricos específicos: a austeridade econômica e o desmonte do Estado. Nesse sentido, argumentamos que a virada na política econômica ocorrida no segundo governo Dilma contribuiu para transformar uma desaceleração econômica em uma depressão.

Da mesma forma, a política econômica do governo Temer atua para reforçar a austeridade, mas vai além ao atuar em dois planos. O primeiro dedica-se a desmontar a capacidade do Estado de promover as políticas sociais e assim fragilizar a posição dos trabalhadores. Nessa direção,

destacam-se o novo regime fiscal que compromete o gasto social, as reformas da previdência e trabalhista. Já o segundo plano, é voltado para o desmonte da capacidade do Estado de induzir o crescimento e de transformar a estrutura produtiva por meio do novo regime fiscal que limita o gasto com investimento público, a privatização da gestão dos bancos público e da Petrobras.

Por fim, esse ensaio também se dedicou a análise do impacto de uma dessas reformas, a reforma que institui o novo regime fiscal. Verifica-se que a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente. Além disso, a reforma tem profundos impactos sociais. Sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população cresce e a renda cresce, o que implica em redução do gasto público per capita e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros se reduzirão pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o Estado brasileiro. Por fim, argumenta-se que o único motivo para reforma fiscal ser encaminhada como uma emenda constitucional é a desvinculação de receitas para investimentos em saúde e educação. Dessa forma, o novo regime fiscal torna impossível qualquer melhora na saúde e educação pública no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para eliminação de seu caráter universal.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLYTH, M. **Austerity**: the history of a dangerous idea. New York: Oxford University Press, 2013.

FRIEDRICH, E. et al. **Austeridade e Retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil, 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>

KLEIN, N. **The Shock Doctrine**: The Rise of Disaster Capitalism. Reino Unido: Metropolitan Books, 2007.

ROSSI PEDRO; DWECK, ESTHER. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública** (Online), v. 32, p. 1, 2016