

O NOVO REGIME FISCAL: A RETÓRICA DA INTRANSIGÊNCIA, O CONSTRANGIMENTO DA OFERTA DE BENS PÚBLICOS E O COMPROMETIMENTO DO PNE 2014-2024

Mário Luiz Neves de Azevedo
Universidade Estadual de Maringá - UEM
Email: mlnazevedo@uem.br

RESUMO:

Este artigo tem o objetivo de analisar os efeitos do Novo Regime Fiscal, que tramitou no Congresso Nacional como PEC 241/2016, passando pela PEC 055/2016 e que foi aprovado como Emenda Constitucional n. 95/2016. Para isto, o texto tem por referência a teoria crítica, em especial, Pierre Bourdieu e Albert Hirshman.

PALAVRAS-CHAVE: 1) PEC 241; 2) PEC 055; 3) EC 095; 4) Novo Regime Fiscal;
5) PNE 2014-2024

THE NEW FISCAL REGIME: THE RHETORIC OF THE REACTION, THE CONSTRAINT OF THE SUPPLY OF PUBLIC GOODS AND THE RESTRAINT OF THE PNE 2014-2024

Mário Luiz Neves de Azevedo
Universidade Estadual de Maringá - UEM
Email: mlnazevedo@uem.br

ABSTRACT:

This article aims to analyze the effects of the New Tax Regime, which was processed in the National Congress as PEC 241/2016, passing through PEC 055/2016 and which was approved as Constitutional Amendment no. 95/2016. For this, the text takes references to critical theory, especially Pierre Bourdieu and Albert Hirshman.

KEYWORD: 1) PEC 241; 2) PEC 055; 3) EC 095; 4) NEW TAX REGIME; 5) PNE 2014-2024

INTRODUÇÃO: O NOVO REGIME FISCAL OU O PREDOMÍNIO DA "MÃO DIREITA" SOBRE A "MÃO ESQUERDA"

eu penso que a mão esquerda do Estado tem o sentimento que a mão direita não sabe mais ou, pior, não quer mais verdadeiramente saber o que a mão esquerda faz (Bourdieu, 1998, p. 10)

O Novo Regime Fiscal (NRF), consubstanciado na Proposta de Emenda Constitucional 241/2016, depois renumerada no Senado como PEC 055/2016, e aprovado como Emenda Constitucional EC 95, congela as despesas primárias (gastos e investimentos, em especial nas áreas sociais) e não toca nas despesas financeiras (juros e amortizações sobre a dívida pública). O Poder Executivo¹, ao propor o NRF e obter sua aprovação no legislativo, busca a legalização da reação da “mão direita” do Estado contra os avanços (e os futuros atos) da “mão esquerda”, constitucionalizando o constrangimento da oferta de bens públicos².

Neste sentido e a partir desta premissa, vale lembrar o que diz Bourdieu na coletânea de cursos no Collège de France (1989-92), reunidos no livro **Sobre o Estado**, ao afirmar que o Estado “define-se pela posse do monopólio da violência física e simbólica legítima” (2014, p. 30)³. O Estado, mais amplamente tratado por Bourdieu como “Campo do Poder”, é o Banco Central dos diferentes tipos de capital, sejam eles o capital cultural, social, econômico, burocrático etc. Assim, ao estilo de uma sofisticada

¹ O campo do poder ou o Estado amplo é a unificação dos diferentes campos sociais. De acordo com Bourdieu, “o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos e coerção (exército, polícia), capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores (...). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder, entendido como o espaço do jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar) (BOURDIEU, 1996, p. 99-100).

² Encontra-se, no site Direitos Brasil, a seguinte definição de PEC:

“A Constituição Federal de 1988 foi escrita para ser um documento definitivo no ordenamento jurídico brasileiro e isso a obrigava a reconhecer que haveria, ao longo do tempo, situações que deveriam ser adicionadas ou modificadas em seu conteúdo. Para isto, existe a PEC. A sigla significa Projeto de Emenda Constitucional, que pode representar uma adição ou modificação ao texto da Constituição original da Lei Maior, sem que sejam feridos os seus princípios básicos. Por tratar de uma modificação na lei mais importante do ordenamento jurídico nacional, a aprovação é (e deve ser) um processo extremamente burocrático, que passa por uma série de avaliações para definir se ela é válida, necessária e de acordo com as demandas do país (...)” (DIREITOS BRASIL, 05 Jan 2017).

³ Ensinou Bourdieu em curso o Collège de France: “Já há alguns anos, fiz um acréscimo à definição famosa de Max Weber, que diz ser o Estado o ‘monopólio da violência legítima’, e que corrijo acrescentando: ‘monopólio da violência simbólica legítima’” (2014, p. 30).

caixa de conversões, o Estado aplica "taxas de câmbio" e arbitra trocas e valores. O que significa dizer, por exemplo, que o capital político pode se converter em capital social ou o capital econômico tornar-se capital cultural, via de regra, sob a regulação de instâncias localizadas espacialmente no campo do poder - no Estado (Bourdieu, 2014).

Metaforicamente, para Bourdieu (2014; 1998), o Estado é dotado de duas mãos: a mão esquerda seria representada pelos ministérios, instituições e órgãos sociais de Estado, que são os responsáveis, entre outros, pela educação pública, saúde, habitação, bem-estar social, meio ambiente, agricultura familiar, proteção às populações vulneráveis e à classe trabalhadora, buscando a justiça social sem excludências e rivalidades. Já a mão direita protege os interesses dos dominantes (inclusive dos detentores dos títulos públicos - dívida pública), procurando promover a disciplina econômica, fiscal e orçamentária e as soluções por intermédio do mercado, da desregulamentação e de parcerias público-privadas.

Wacquant, ao esboçar a anatomia do "Estado Penal" nos Estados Unidos da América (EUA), em era de neoliberalismo triunfante, vaticina alegoricamente que este predomínio da mão direita seria uma "remasculização" do Estado. Wacquant, como um pleonasma, explicita e reforça o gênero da coerção de Estado⁴:

O novo governo da insegurança social implementado nos Estados Unidos e oferecido como modelo para outros países avançados requer tanto um deslocamento do braço social para o braço penal do Estado (detectável na realocação de orçamentos públicos, de pessoal e de prioridade discursiva) quanto a colonização do setor assistencial pela lógica punitiva e panóptica, características da burocracia penal pós-reabilitação. O deslocamento da atividade estatal do braço social para o braço penal e a incipiente penalização da assistência social fazem parte, por sua vez, da remasculinização do Estado como reação às profundas mudanças provocadas no campo político pelo movimento das mulheres e pela institucionalização de direitos sociais antinômicos à mercadorização (*commodification*) (2015, p. 8).

⁴ Além de simbólica, a "remasculização" no Brasil efetivou-se, em 2016, também na versão do impeachment de Dilma Rousseff, primeira mulher presidente do Brasil. Para não haver dúvida, o governo interino ofereceu ao País um Ministério totalmente masculino. Nos EUA, a sucessão de Barack Obama (primeiro presidente negro daquele País), nas eleições de 2016, foi disputada entre Donald Trump e Hillary Clinton. Venceu Trump em lugar da que seria a primeira mulher presidente dos EUA.

Parafrazeando Polanyi, o autor de **A Grande Transformação**, esquematicamente, a falta de seguridade social, nos EUA⁵, e o Novo Regime Fiscal (PEC 055), no Brasil, são dois exemplos de prevalectimento dos ricos sobre os pobres⁶; pois, nos EUA, parte dos gastos sociais são alocados para a penalização da assistência social – mescla de encarceramento de parte do exército de reserva de mão-de-obra, mercadorização da execução penal e "remasculização" Estado (Wacquant, 2015). Já no Brasil, com o NRF, congelam-se os gastos primários, que em grande parte seriam sociais, e não são limitados os gastos financeiros que, empenhados para o pagamento de juros e amortizações, têm drenado o tesouro público em direção aos interesses privados dominantes (capital financeiro) - dados a serem conferidos adiante. Assim, no Brasil, o objetivo não seria simplesmente o de congelar os investimentos e os gastos (primários e financeiros) públicos em iguais marcos de distribuição de 2016, mas, sim deprimir os gastos primários e aumentar a participação dos gastos financeiros (o predomínio da "mão direita") que, no conjunto das execuções orçamentárias de Estado, estão livres de com efeitos sociais danosos para o País⁷.

Ademais, segundo o que apresenta Hirschman (1992) a respeito da Retórica da Intransigência, o NRF pode ser compreendido como uma reação às conquistas sociais, fundadas nos avanços aprovados na Constituição de 1988 (CF-1988), também chamada de Constituição Cidadã. Esta asserção torna-se mais evidente ao verificar o que diz o documento **Uma Ponte para o Futuro**, elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao PMDB, partido político em que o vice-presidente da República, Michel Temer (2014-2018), está filiado, que, mesmo aceitando que muitos dos gastos primários sejam "positivos e virtuosos", classifica esta natureza de despesas como "desastrosa", tornando-se alvo do que será o NRF, política de Estado inspirada em **Uma Ponte para o Futuro**. De acordo com este documento,

⁵ Nos EUA, o programa *Obamacare* ou *Patient Protection and Affordable Care Act* - PPACA (Lei de Proteção e Cuidado ao Paciente), de 2010, foi uma forma de promover a saúde pública para os setores mais vulneráveis.

⁶ Polanyi disse na mencionada obra que, na Inglaterra, os "cercamentos foram chamados, de forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres" (1980, p. 52).

⁷ Economistas defensores do livre-mercado, em grande parte (*reaganomics*), sustentam a ideia de que a diminuição de impostos para os ricos gera efeitos positivos na economia. A expressão em inglês *Trickle down* (escorrer, derramar, pingar ...) sintetiza a ideia, isto é, aquela situação em que os ganhos maiores para as partes altas de um sistema possa ser derramado para todo o sistema, isto é, maiores ganhos para os ricos significa benefício para os pobres. Ideologicamente conservadora, *Trickle Down* é a defesa do status quo capitalista, conservar o sistema como está, em que, supostamente, os mais pobres se beneficiam gradualmente como resultado da crescente riqueza dos mais ricos.

as despesas públicas primárias, ou não financeiras, têm crescido sistematicamente acima do crescimento do PIB, a partir da Constituição de 1988. Em parte estes aumentos se devem a novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição, muitos deles positivos e virtuosos, na área da saúde, da educação e na assistência social. Nestes casos, o aumento das despesas públicas foi uma escolha política correta e que melhorou nossa sociedade. Mas esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que tornaram muito difícil a administração do orçamento e isto contribuiu para a desastrosa situação em que hoje vivemos (2015, p. 6-7).

Vale lembrar que a Carta Magna de 1988 substituiu a Constituição de 1967 e suas emendas vigentes durante a Ditadura Militar (1964-1985). Não por acaso, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 83/2016/MF/MPDG, que encaminha a PEC 241/2016, assinada pelos ministros Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, registra que "a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária" (BRASIL, 2016a, p.1). De modo que, ao defender medidas de austeridade fiscal para enfrentar o déficit público, supostamente, gerado pelos gastos primários, o NRF, essencialmente, é uma reação da "mão direita" do Estado, com base na "tese da ameaça" (Hirschman, 1992), como se o custo das conquistas sociais, propiciado pela "mão esquerda" do Estado, fosse alto demais e colocasse em perigo o futuro da Nação.

A EMI nº 83/2016 não faz menção alguma aos gastos financeiros com juros e amortizações da dívida que, conforme será apresentado mais adiante, compromete mais de 40% do orçamento público do País, entretanto, como é sabido, os detentores dos títulos públicos não pertencem aos grupos sociais que conquistaram direitos sociais após a Constituição de 1988. De maneira ideológica, os redatores da EMI nº 83/2016, reverberando os interesses dos credores da dívida pública, restringem seus argumentos em relação às despesas primárias que, em grande medida, são executadas pelos Ministérios Sociais⁸:

⁸ Kalecki assevera, ao tratar em artigo sobre "Os aspectos Políticos do Pleno Emprego", que "se forem feitas tentativas de aplicar esse método a fim de manter o alto nível de emprego alcançado na subsequente prosperidade, é provável que haverá uma forte oposição por parte dos líderes empresariais. Como já foi assinalado, um pleno emprego duradouro não é absolutamente do gosto deles. Nessa situação é provável que ocorra a formação de um poderosa aliança de grandes empresários e rentistas, que encontraria mais de um economista para declarar que a situação é claramente instável. A pressão de todas essas forças, e em particular das grandes empresas (...), muito provavelmente induziria o Governo a retornar à política ortodoxa de corte do déficit orçamentário." [Tradução nossa] (1943, p. 5). **No Original:** "But if attempts are made to apply this method in order to maintain the high level of employment reached in the

no âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento (BRASIL, 2016a, p. 4).

Em suma, encontra-se no presente artigo uma análise crítica do NRF, com argumentos que buscam demonstrar que trata-se de é uma reação às conquistas sociais e, por sua vez, constitucionaliza, por duas décadas, o resultado da luta no campo do poder (Estado), metaforicamente, entre as mãos esquerda e a direita, cujo maior efeito (do NRF) é o constrangimento dos gastos e investimentos sociais a cargo da mão esquerda do Estado, incumbida como promotora (potencial) da justiça social. Enfim, o NRF é a expressão, impressa como EC n.95, na Carta Maior do País, da vitória (circunstancial) dos representantes dos atores sociais historicamente dominantes no País (financistas e variados caçadores de renda - *rent seekers*⁹) que estão protegidos pela mão direita do Estado.

subsequent boom, strong opposition by business leaders is likely to be encountered. As has already been argued, lasting full employment is not at all to their liking (...). In this situation a powerful alliance is likely to be formed between big business and rentier interests, and they would probably find more than one economist to declare that the situation was manifestly unsound. The pressure of all these forces, and in particular of big business—as a rule influential in government departments—would most probably induce the government to return to the orthodox policy of cutting down the budget deficit (p.5)

⁹ A característica essencial do fenômeno *Rent seeking*, de acordo com Bhagwati, é a de se que se trata de um tipo de atividades que “representam maneiras de obter lucros (isto é, renda) por intermédio de atividades diretamente improdutivas socialmente. Isto é, geram rendimentos pecuniários, mas não produzem bens ou serviços que teriam uma função de utilidade direta ou indireta via aumento da produção” [Tradução nossa] (1982, p. 989). **Original:** “they represent ways of making a profit (i.e., income) by undertaking activities which are directly unproductive; that is, they yield pecuniary returns but do not produce goods or services that enter a utility function directly or indirectly via increased production”. São exemplos: 1) A captura do regulador: a hegemonia de Estado pode criar reservas, garantias e exclusivismos para grupos, categorias, classes sociais. 2) “proprietários” de linhas de telefone que alugavam ou vendiam suas licenças de uso deste serviço público de comunicação; 3) NRF: reserva de arrecadação pública para a rolagem do sistema de dívida junto aos detentores de títulos públicos - financistas.

EFEITOS DO NOVO REGIME FISCAL (NRF)

O Novo Regime Fiscal gera impactos e efeitos em variados setores e âmbitos públicos (educação, saúde, cultura, assistência social etc). Pode-se afirmar, sem risco de exagero, que o NRF não é uma falha de elaboração em política econômica, mas é uma deliberada política econômica que visa promover livremente a transferência de rendas para os interesses financeiros no País. Política esta que, explicitamente, não fazia parte dos programas políticos dos vencedores das últimas quatro eleições presidenciais no Brasil (2002 e 2006, com Lula; e 2010 e 2014, com Dilma Rousseff), no entanto, efetivamente, tem triunfado como um "projeto oculto de País" que, após o impeachment de Dilma Rousseff - no Governo de Michel Temer (2016-2018), é desvelado e reforçado pelas PECs 241/2016 e 055/2016, aprovadas como EC 095.

O mais forte argumento apresentado publicamente para a aprovação do NRF é o de que se não houver a contenção dos gastos primários, o País não conseguirá honrar compromissos compulsórios e implementar políticas de crescimento. Entretanto, a EMI nº 83/2016, que acompanha a PEC 241/2016, não menciona a proporção entre os gastos primários e os gastos financeiros, que poderia revelar o fardo do sistema da dívida pública, em forma de juros e amortizações, classificado como gastos financeiros, que compromete mais de 40% do orçamento público da Nação. A coordenadora da "Auditoria Cidadã da Dívida", Maria Lucia Fattorelli, chama a atenção que o Sistema da Dívida, afirmando que, somente em 2015, comprometeu "42,43% do Orçamento Geral da União, ou seja, R\$ 962.210.391.323,00 para juros e amortizações" (30 Nov 2016). Apesar da longa citação, vale acompanhar o argumento de Fattorelli para ensaiar a compreensão dos tortuosos caminhos do endividamento do País,

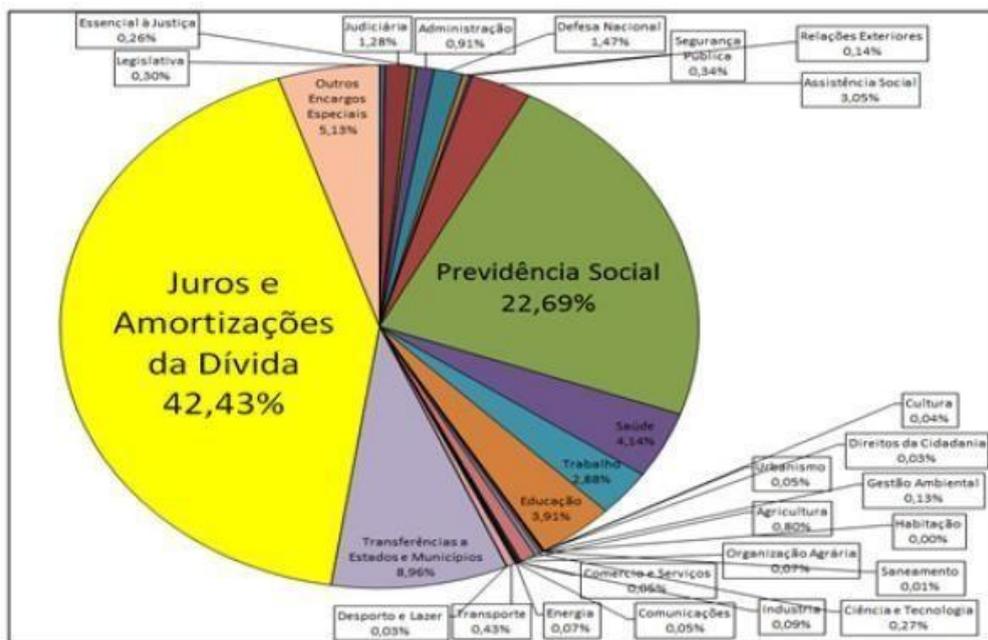
grande parte desse pagamento é inconstitucional, pois decorre de manobra que contabiliza expressiva parcela dos juros nominais como se fosse 'amortização', burlando o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conforme denunciado pela CPI da Dívida Pública desde 2010. Apesar dessa sangria, a dívida vem aumentando continuamente. Em 2015, por exemplo, a dívida pública federal interna aumentou R\$ 732 bilhões, saltando de R\$3,204 trilhões para R\$3,937 trilhões em apenas 11 meses (31/01 a 31/12), conforme publicado pelo Banco Central. Esse crescimento brutal da dívida não teve contrapartida alguma em investimentos efetivos, que ficaram restritos a apenas R\$ 9,6 bilhões em 2015. Toda a economia real encolheu em 2015. Passamos por preocupante processo de desindustrialização; queda no comércio; desemprego recorde, arrocho salarial e até o PIB do país diminuiu 3,8%, porém, os lucros dos bancos cresceram como nunca, conforme dados do próprio Banco Central (...). Os

bancos auferiram lucros de R\$96 bilhões em 2015, ou seja, 20% a mais do que haviam lucrado em 2014, e esse lucro teria sido 300% maior se não tivessem feito a 'reserva para créditos duvidosos' de R\$183,7 bilhões (...). A causa da explosão da dívida pública não tem sido, de forma alguma, um suposto exagero dos investimentos sociais (previdência, pessoal, saúde, educação, etc.), mas sim, a incidência de juros abusivos e a prática de questionáveis operações financeiras que beneficiam somente aos sigilosos investidores privados (FATORELLI, 30 Nov 2016).

A estrutura de gastos públicos é uma importante fonte para análise das políticas sociais de um Estado, pois pode demonstrar compromissos de Estado e de Governo para a promoção do bem-estar da população ou se o Estado, meta-ator social do campo econômico – inclusive no papel de regulador, está capturado por grupos de interesse dominantes (agronegócio, financistas, prestadores de serviços, *rent seekers* etc. De acordo Azevedo,

a estrutura de gastos de um Estado é um mapa (“hidrográfico”) revelador do fluxo dos recursos públicos na “topografia” social e serve para se fazer um balanço das transferências de renda por meio, por exemplo, do pagamento de juros da dívida pública e da apropriação do fundo público pelas classes e grupos sociais (2013, p. 146).

Orçamento Geral da União 2015 (Executado) Total = R\$ 2,268 trilhão



Fonte: SIAFI Elaboração: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

Como é sabido, o sistema da dívida é composto não só de títulos públicos vendidos a entes privados. Para ilustrar, Fattorelli chama a atenção para o inusitado fato de que a sobra de caixa dos bancos - *overnight* - também faz parte deste complexo sistema de obrigações geradoras de passivos para o Estado Nacional e vem sendo remunerado com juros por intermédio de questionáveis operações denominadas "compromissadas", que, conforme Fattorelli, "já superam R\$ 1 trilhão. Também não são revelados os beneficiários dessa despesa estimada em quase R\$ 200 bilhões em 2015" (30 Nov 2016). Fattorelli também percebe que as perdas com os contratos de swap cambial, negociados pelo Banco Central do Brasil, transformam-se em dívida pública. Para a economista da Auditoria Cidadã da Dívida, essas perdas alcançaram "R\$ 147,7 bilhões em 2009; R\$48,5 bilhões em 2010 (cujos beneficiários também são sigilosos)" (30 Nov 2016).

Além da preservação dos interesses dos detentores do poder sobre o sistema de dívida pública, gerador de gastos financeiros que comprometem sobremaneira o orçamento público, o NRF, ao congelar os gastos primários, não considera a dinâmica demográfica no País que, estruturalmente, está passando por uma mudança com a maior expectativa de vida e a queda da taxa de natalidade, prejudicando, de maneira mais aguda, o financiamento da assistência social e da saúde para as futuras coortes populacionais mais idosas, cuja tendência é de aumento do número de pessoas nas faixas etárias mais maduras. Segundo a Nota Conjunta elaborada pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, em 2036, a população brasileira deve chegar a 227 milhões de habitantes, 9,3% mais que a atual, sendo que, em especial, "a população com 60 anos ou mais representará praticamente o dobro da atual, passando de 24,9 milhões para 48,9 milhões, o que pressionará o gasto público tanto para saúde, quanto para educação e assistência social" (2016, p. 1). Em mesmo sentido, os autores da Nota Técnica 27 do IPEA registram:

como apontam as projeções do IBGE, em 2050 acredita-se que a população com idade de 60 anos ou mais atinja 66,4 milhões. Isto significa quase triplicar o contingente de idosos entre 2016 e 2050. Além do aumento do quantitativo da população idosa, ocorrerá o aumento do contingente de pessoas muito idosa (80 anos ou mais), representando mais que a quadruplicação desse grupo, que contava com 3,4 milhões em 2016 e passará para aproximadamente 15 milhões em 2050." (PAIVA et al, 2016, p.19).

As políticas de inclusão por intermédio do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que atendem idosos com idade muito avançada e pessoas com deficiência, também serão negativamente afetadas, gerando maior pauperização daqueles que estão em situação de vulnerabilidade, pois o congelamento da alocação de recursos para um programa focalizado em famílias que gastam mais na manutenção da vida, por terem entre seus membros pessoas de idade avançada ou deficientes, agravará a pobreza no Brasil¹⁰. A Nota Técnica 27 do IPEA enfatiza que "a existência de um membro com autonomia restrita aumenta a vulnerabilidade da família à pobreza, uma vez que tais famílias são afetadas tanto nos seus rendimentos como em seus gastos (...)" (PAIVA et al, 2016, p. 20). De modo didático, explanam os autores do documento do IPEA:

"De um lado, tais famílias incidem em maiores gastos diretos, que podem pressionar o orçamento familiar a ponto de deslocarem-na para níveis de pobreza. Trata-se do chamado "gasto catastrófico" quando o aumento desproporcional nos gastos com saúde tende a pauperizar a família. Mesmo que se considere a proteção do Sistema Único de Saúde (SUS), determinadas famílias ainda incorrem em gasto catastrófico devido a elevados gastos com medicamentos, alimentação especial, recursos de suporte e ainda, em certos casos, a dificuldades de acesso a exames e diagnósticos ou a especialistas. De outro lado, há redução da oferta de trabalho dos adultos dessas famílias, especialmente das mulheres. Cabe enfatizar o caso das mães de crianças, adolescente e jovens com deficiência, cujo forte grau de dependência dos filhos requer acompanhamento em tempo integral. Ou seja, essas famílias têm menor capacidade de obter renda (PAIVA et al, 2016, p. 20).

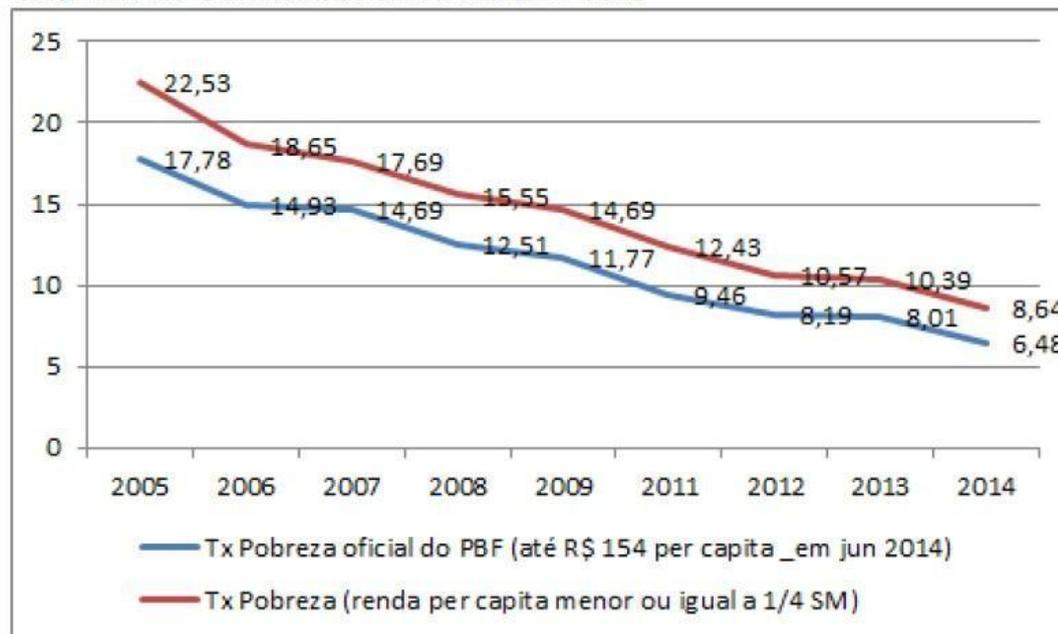
O Programa Bolsa Família (PBF), programa social que também tem contribuído para a diminuição da pobreza no Brasil, ao complementar a renda de famílias miseráveis e pobres, também pode ser lesado pelo NRF. De acordo com o documento do IPEA,

são majoritariamente famílias em extrema pobreza (72,4%), e em pelo menos 80% das famílias beneficiárias há presença de crianças e/ou adolescentes (Camargo et al, 2013). Essas crianças vivem em lares cujos adultos estão em idade ativa e majoritariamente participam do mercado de trabalho. Entretanto, a renda auferida pelo trabalho é insuficiente para assegurar-lhes uma sobrevivência livre da pobreza. O PBF complementa a renda dessas famílias, com benefícios cujo valor varia conforme a composição da família e seu nível de pobreza (...). O orçamento deste

¹⁰ A Nota Técnica 27 do IPEA lembra que "o reconhecimento dessa situação específica de vulnerabilidade dos idosos e das pessoas com deficiência incapacitados para o trabalho e vivendo em famílias extremamente pobres justificou a instituição do BPC na Constituição Federal de 1988. Seja pela idade avançada, seja pela limitação imposta por uma deficiência, este público não pode arcar com sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado; tampouco suas famílias podem garanti-la. Por isso, o BPC lhes garante uma renda de substituição à renda do trabalho. Uma vez que o benefício garante a renda de sobrevivência que não pode ser alcançada no mundo do trabalho, seu valor corresponde ao próprio piso constitucionalmente garantido aos trabalhadores para o atendimento a suas necessidades básicas de subsistência, ou seja, um salário mínimo" (PAIVA et al, 2016, p. 20).

programa triplicou nos últimos anos, passando de R\$ 8,9 bilhões em 2004 para R\$ 26,9 bilhões em 2015 (em termos reais). Este incremento nos recursos possibilitou o aumento do número de famílias atendidas, que duplicou neste mesmo período, passando de 6,6 milhões em 2004 para 13,9 milhões de famílias em 2015. (PAIVA et al, 2016, p. 22-24)

Comportamento da Taxa de Pobreza no Brasil (2005-2014)



Fonte: IBGE/PNAD 2005 a 2014
Elaboração: IPEA/DISOC

Já o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), iniciado em 2005, que nos últimos anos vinha se ampliando e alcançando comunidades tradicionais e grupos sociais vulneráveis e excluídos de todas as faixas etárias (crianças, adolescentes, adultos e idosos)¹¹, deve sofrer um estancamento com o NRF, pois traz complicações para a sustentabilidade de equipamentos públicos e de serviços socioassistenciais, interferindo na proteção por meio dos Serviços Socioassistenciais e na continuidade do trabalho em Centros de Referências de Assistência Social - CRAS, Centros de Referências Especializado de Assistência Social - CREAS, que são essenciais, conforme alerta a Nota Técnica n. 27 do IPEA, para "responder a um ampliado leque de situações de vulnerabilidade social e violações de direitos. A vulnerabilidade social é frequentemente relacionada à ausência/insuficiência de renda" (PAIVA et al, 2016, p. 24).

A Saúde Pública, sob o NRF, também receberá tratamento desfavorável, trazendo maior gravidade ao Sistema Único de Saúde (SUS), justamente em uma época

¹¹ p. 25 "Dados do Censo Suas 2015 revelam a dimensão desta rede e do público por ela atendido. São cerca de cinco mil unidades de acolhimento, majoritariamente abrigos e casa lar, responsáveis pelo acolhimento de cerca de 120 mil pessoas."

de crise econômica, depressão salarial e desemprego, em que a população mais precisa da oferta pública de saúde. Por isso, cabe o irônico cognome "austericídio", cunhado pela Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), para o Novo Regime Fiscal em razão do risco de falência da saúde pública. A Nota Técnica 28 do IPEA alerta que, para além do congelamento proposto, O NRF revoga a vinculação da Receita Corrente Líquida (RCL) para a saúde, que alcançaria, de acordo com a Emenda Constitucional 86/2015, de forma escalonada 15% em 2020, sendo 13,2% da RCL em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15,0% em 2020. Entretanto, com o NRF, as despesas primárias terão segundo o que foi gasto no exercício de 2016. Como consequência, os governos, mesmo com crescimento econômico, ficariam desobrigados de fazerem alocações de mais recursos no SUS para além deste congelamento (Vieira; Sá e Benevides, 2016). Os autores da Nota Técnica 28 do IPEA estimam que, até 2036,

em possível cenário com a retomada do crescimento do PIB, no cenário de 2% ao ano, por exemplo, o governo federal não estaria obrigado a alocar R\$ 654 bilhões no SUS. Esses recursos deixariam de ser utilizados para financiar bens e serviços de saúde e poderiam ser deslocados para outras finalidades como, por exemplo, o pagamento de despesas financeiras (VIEIRA; SÁ E BENEVIDES, 2016, p. 14).

Merece atenção também verificar os efeitos do NRF sobre o financiamento da educação no País, principalmente em relação ao cumprimento do PNE 2014-2024. Assim, de pronto, pode dizer que o NRF cria constrangimentos que impedem alcançar as 20 metas do PNE 2014-2024. A mencionada Nota Conjunta, que foi assinada por CONGEMAS, CONASEMS e UNDIME, afirma que

a PEC 241/2016 [no Senado, PEC 055] inviabilizará o cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Isso porque, por exemplo, para se atingir algumas das metas do PNE será necessária a criação de 3,4 milhões de matrículas na creche, 700 mil na pré-escola, 500 mil no Ensino Fundamental, 1,6 milhão no Ensino Médio e cerca de 2 milhões no Ensino Superior público. Ou seja, o Brasil precisa expandir o número de matrículas. Ocorre que o PNE, condizente com a Constituição Federal, exige maior participação financeira da União na oferta educacional, tanto para a construção quanto para a manutenção de equipamentos educacionais, por meio da política de Custo Aluno-Qualidade. Ou seja, ao invés de impor limite aos gastos sociais da União é preciso ampliá-los (CONGEMAS, CONASEMS e UNDIME, 2016, p. 1)

Duas outras entidades, FINEDUCA e CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, publicam conclusões similares a respeito de impactos do Novo Regime Fiscal sobre as metas do PNE 2014-2024. De acordo com a Nota 01/2016, que elaboram em conjunto, são necessárias 17 milhões de novas matrículas para cumprir as metas de expansão nas etapas e modalidades da educação nacional (creches, Educação Especial, Educação Profissional e Educação Superior). O quadro a seguir, sistema pela FINEDUCA e CAMPANHA, é ilustrativo:

Metas do PNE de ampliação de matrículas com maior impacto financeiro	Situação atual*	Meta PNE (2024)	Demanda estimada de vagas (milhões)
Ampliação do atendimento na faixa de 0 a 3 anos	23,2%	50%	3,1
Obrigatoriedade na faixa de 4 e 5 anos	81,4%	100%	1,4
Obrigatoriedade na faixa de 6 a 14 anos	98,4%	100%	0,6
Obrigatoriedade na faixa de 15 a 17 anos	84,3	100%	1,5
Ampliação da escolaridade média da população (18 a 29 anos)	9,8 anos	12 anos	14
Ampliação da matrícula em tempo integral na educação básica	13,5%	25%	5,8
Atendimento às crianças com deficiência (4-17 anos)	85,8%	100%	6,3
Alfabetização de todos os brasileiros com 15 anos ou mais	91,5%	100%	13
Reduzir à metade o analfabetismo funcional (15 anos ou +)	29,3%	15,4%%	14
Ampliação da educação profissional técnica de nível médio	1,6 milhões	4,8 milhões	3,2
Ampliação da EJA integrada à educação profissional	2,8%	25%	0,4
Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior	30,3%	50%	4,8

* Ano de referência para a maioria das metas: 2013 ou 2014.

Fontes: INEP (PNE em movimento), para as colunas 2 e 3; e PNAD e Censo Escolar para a coluna 4.

Permeando o PNE 2014-2024, o País, em essência, tem um duplo desafio: precisa aumentar a oferta de vagas públicas nas várias etapas e modalidades de ensino (desafio quantitativo) e, ao mesmo tempo, deve se empenhar para melhorar a qualidade da educação (desafio qualitativo)¹². Ambos os desafios exigem a devida alocação orçamentária para a construção da infra-estrutura, a manutenção física, equipamentos, materiais didáticos, contratação de novos profissionais e valorização docente, de modo que, entre outras iniciativas de reconhecimento, o patamar de remuneração atrativo, de maneira que a média salarial docente não fique abaixo da média salarial de outros profissionais com formação superior. Como lembram a FINEDUCA e a CAMPANHA, em nota,

o Brasil possui mais de dois milhões de professores e são formados, anualmente, mais de 250 mil licenciados. Portanto não há falta de potenciais bons professores no Brasil. O que falta é atratividade da profissão. O PNE dedica quatro metas à valorização dos profissionais da educação (15,16, 17 e

¹² Para a garantia da qualidade a meta 20 prevê o CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial), que, potencialmente, é uma estratégia de financiamento para garantir um patamar equitativo de qualidade. Para isto a União tem muito a contribuir com os demais entes federativos, pois, como denuncia a FINEDUCA E CAMPANHA "Não se pode deixar de denunciar que a União, cuja receita de tributos é superior a 17% do PIB, contribua com apenas 0,22% do PIB para o Fundeb, principal mecanismo e financiamento da educação básica, o que corresponde 1,3% de sua receita líquida de tributos " (2016, p. 5).

18) determinando que todos tenham formação em nível superior obtido na área em que lecionam (em 2013 eram apenas 50,6%) com um plano de carreira adequado. Define ainda que, até 2023, 50% dos professores possuam pós-graduação e que, até 2020, os profissionais do magistério da rede pública tenham seu rendimento médio equiparado àquele dos demais profissionais com nível de formação equivalente. Considerando que, nessa data, todos deverão possuir nível superior, isso implicaria uma ampliação entre 60 e 90% dos valores atualmente praticados. Como atingir essa meta sem recursos novos para educação, considerando que, de cada cem reais gastos com educação, 85 são destinados ao pagamento de profissionais? (2016, p. 3)

Porém, para agravar a situação, de acordo com dados da FINEDUCA e CAMPANHA (ver gráfico a seguir), desde 2012, os gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) vêm declinando. Somente de 2012 a 2015, houve uma redução na execução com MDE de 15 bilhões de reais. Por isso, "congelar os gastos da União no patamar de 2016, significa congelar, por 20 anos, a obrigação da União com os jovens e crianças do Brasil, condenando seu futuro" (FINEDUCA; CAMPANHA, 2016, p. 6)

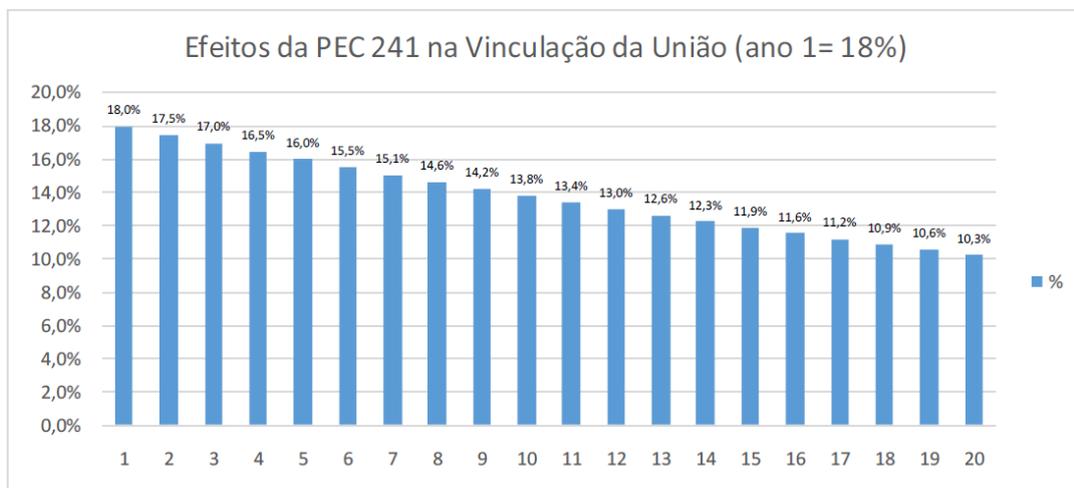


Fonte: STN

Desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1934, existe a vinculação da receita tributária para a educação. Este princípio foi suspenso por duas vezes, no Estado Novo e com o golpe de 1964 que desembocou na Ditadura Militar. A Constituição Federal de 1988 determina que, no mínimo, a União deve gastar 18% e os

Estados e Municípios, 25%¹³. Considerando um crescimento real da receita de 3% ao ano, o professor José Marcelino de Rezende Pinto elabora um gráfico, publicado na Nota da FINEDUCA e CAMPANHA, em que projeta que a vinculação 18% de recursos da União para educação diminuirá para 10,3% durante os "distópicos" 20 anos de vigência do Novo Regime Fiscal. Entretanto, o quadro para a educação pode se gravar mais, pois, de acordo com a FINEDUCA e CAMPANHA,

em 2015, a União aplicou 23% de sua receita líquida de impostos em MDE, ou seja, cinco pontos percentuais acima do mínimo. Se o atual governo continuar reduzindo os gastos até 2018, quando se iniciaria o congelamento, a queda real de gastos da União pode superar os 50%, o que representaria o colapso da rede federal de ensino, que sofreu forte expansão nos últimos anos (2016, p. 8 e 9).



Elaboração: José Marcelino de Rezende Pinto (USP)

Em estudo técnico para a Câmara Federal dos Deputados, Marcos Mendlovitz, diz que as medidas de contenção do Novo Regime Fiscal, "haveria redução dos recursos aplicados à educação de tal modo que nem a aplicação efetiva em MDE atingiria o piso constitucional de 18% estabelecido pelo caput do art. 212, exceto em 2016" (2016, p. 3). A tabela, criada pelo consultor legislativo, demonstra que, somente no ano de 2025, a União desviaria 13,3 bilhões de Reais das rubricas educacionais (Mendlovitz, 2016, p. 3).

¹³ A vinculação de recursos para a educação não foi aprovada na Constituição original de 1988. Na realidade, foi incorporada posteriormente por intermédio da Emenda Calmon, porém, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, também por Emenda, houve a Desvinculação das Receitas da União. A vinculação integral retomada de forma gradativa no segundo governo Lula.

MDE x PEC 241/16 - Projeção 2016 a 2025

Valores em R\$ bilhões

EXERCÍCIO	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Aplicação Mínima (18% da RLI) (a)	Aplic. Mín. pelo IPCA (PEC) (b)	Diferença (PEC e Apl.18%) (b) - (a)
(1) 2016	259,7	46,7	46,7	
2017	276,7	49,8	50,2	0,4
2018	296,4	53,3	52,9	-0,4
2019	315,9	56,9	55,6	-1,3
2020	336,7	60,6	58,1	-2,5
2021	359,8	64,8	60,7	-4,1
2022	384,4	69,2	63,4	-5,8
2023	411,8	74,1	66,3	-7,8
2024	442,1	79,6	69,2	-10,4
2025	475,9	85,7	72,4	-13,3

Elaboração: CONOF/CD em 30/jun/2016

Fonte: Projeção 2017 a 2025 pela variação PIB real e IPCA. IPCA 2016 24/6 expect.mercado-séries históricas-Bacen PIB real e IPCA (projeção): Relatório Focus-Bacen (até 2020) e Conof/CD com base Focus-Bacen (2012 a 2025)

(1) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os

O constrangimento orçamentário causado pelo NRF, pode-se concluir, afetará a consecução do PNE 2014-2024, que prevê 20 metas para a educação nacional, e tende a torná-lo "letra morta", como denuncia a nota conjunta 1/2016 FINEDUCA/CAMPANHA, pois as fontes de financiamento para seu cumprimento estarão estancadas. Na realidade, o NRF compromete, em especial, a meta 20 do PNE, aquela que estabelece o compromisso de Estado de ampliar a alocação orçamentária em educação pública para 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País, em 2019, para 10% (dez por cento) do PIB ao final da vigência do PNE 2014-2024. De acordo com Amaral,

a Meta 20 foi 'liquidada' pela PEC 241/55, o que impossibilita o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), exatamente como ocorreu com o PNE (2001-2011), que teve a meta vinculada aos recursos financeiros vetada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e, por isso, tornou-se um PNE "fracassado" (2016, p. 662).

Para finalizar esta sessão, vale destacar, em dois blocos, certas metas que, primeiramente, são fundamentais para a garantia com qualidade do direito à educação básica, pois projetam a democratização do acesso e mesmo, universalização da alfabetização, a ampliação da escolaridade e a permanência dos estudantes no processo de aprendizagem e da educação formal; e um segundo bloco de metas que se encetam a redução das desigualdades, a inclusão, a equidade e a valorização dos profissionais docentes.

1. Primeiro bloco de metas do PNE 2014-2024, que visam à universalização e à democratização da educação no País:

- Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
- Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
- Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
- Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.
- Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.
- Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.
- Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.
- Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
- Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

2. Segundo bloco de metas do PNE 2014-2024, que visam a democratização, a equidade, a inclusão e a valorização docente:

- Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
- Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
- Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

- Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
- Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
- Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O NRF OU A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA RETÓRICA DA INTRANSIGÊNCIA¹⁴

Na verdade, tem havido uma luta de classes nos últimos 20 anos, e a minha classe venceu. Nós é que tivemos nossos impostos reduzidos significativamente (Warren Buffet, 30 Set 2011)

A eleição de Ronald Reagan nos EUA, em 1985, e a ascensão de Margaret Thatcher ao posto de primeira-ministra no Reino Unido, em 1979, significaram um *turnpoint* (ponto de viragem) nas políticas públicas em ambos os países (EUA e Reino Unido). O "Thatcherismo" e a "Reaganomics" tornaram-se referências para a formação de uma agenda global de reformas, inclusive como fonte de empréstimo e transferência de políticas para vários setores, órgãos e áreas de Estado, que, em grande medida, ocasionou a reversão de políticas de bem-estar e de promoção do bem público e do bem comum. Assim, ao modo de uma onda (reacionária), variados governos, inclusive os já mencionados, lançaram-se à promoção do Estado mínimo (para o social) e de políticas de privatização e mercadorização.

¹⁴ De acordo com Hirschman, "o par 'ação' e 'reação' passou a ser de uso corrente como resultado da terceira lei do movimento, de Newton, que declara que 'a toda ação opõe-se sempre uma reação igual' (...). Inicialmente, não se atribuía, nenhum sentido pejorativo ao termo 'reação'. A infusão notavelmente duradoura desse sentido ocorreu durante a Revolução Francesa, em especial após o grande divisor de águas: os eventos do Termidor. Já se podia observá-lo em um panfleto da juventude de Benjamin Constant, 'Des réactions politiques' [Reações políticas], de 1797, com a intenção expressa de denunciar o que o autor percebia como um novo capítulo da Revolução, em que as reações contra os excessos dos jacobinos poderiam, por sua vez, engendrar excessos piores (...). Do ponto de vista da minha investigação, a implicação negativa dos termos "reação" e "reacionário" é infeliz, pois eu gostaria de usá-los sem injetar constantemente um juízo de valor. Por essa razão, recorro às vezes a termos alternativos mais neutros, tais como 'contra-investida' ou 'reativo', e assim por diante. a maior parte das vezes, porém, sigo o uso comum, empregando aspas ocasionalmente para indicar que não pretendo escrever de modo vituperativo (1992, p. 16-17).

Albert Hirschman, em prefácio de seu seminal livro **A Retórica da Intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**¹⁵, lembra que, neste contexto conservador (reacionário?), foi formado um grupo com a finalidade de discutir e compreender a crise do *Welfare State*. Para a abertura dos trabalhos deste grupo, Ralf Dahrendorf fez a conferência inaugural, tomando por referencial o sociólogo inglês T. H. Marshall. Hirschman (1992) recorda que Dahrendorf, recorrendo ao esquema de desenvolvimento da cidadania no Ocidente de Marshall, recuperou a sistematização das conquistas sociais e humanas em três eras. A primeira, no século XVIII, caracterizou-se pela instituição da cidadania. As revoluções francesa e norte-americana são os marcos políticos da conquista da cidadania, a exemplo da declaração dos Direitos Humanos, do direito à justiça e das liberdades de expressão, pensamento e religião. A isto – a conquista da cidadania – seguiu-se a primeira reação, que é o movimento (reacionário e intransigente) que se opôs "à afirmação da igualdade perante a lei e dos direitos civis em geral" (Hirschman, 1992, p. 13).

A segunda era de conquistas (e sua contrapartida reacionária), no século XIX, é marcada pela maior participação política e pela ampliação do direito de voto a grupos sociais antes alijados. Hirschman percebe que "a segunda onda reacionária — a que se opôs ao sufrágio universal — era muito menos conscientemente contra-revolucionária (...)" (1992, p. 14), pois, de acordo com Hirschman, houve uma gradualidade na institucionalização do voto universal nos países e os críticos tiveram dificuldade de unificar-se contrariamente; isto porque não havia "nenhum modo óbvio de deter a marcha da democracia política depois que as diferenças tradicionais entre a nobreza, o clero e a plebe foram obliteradas" (1992, p. 14). Vale observar que, mesmo na atualidade, ainda se encontram declarações questionando a capacidade do voto popular. O Sindicato dos Advogados de São Paulo, em defesa do sufrágio universal, ilustra a permanência da reação em matéria intitulada "Para Mídia e Justiça Eleitoral, Brasileiro Não Sabe Votar":

Pelé ficou famoso por sua genialidade com as bolas nos pés. E quase tão famoso pela infelicidade de suas declarações. Talvez, a mais famosa delas tenha sido a frase: "brasileiro não sabe votar". Foi dita nos anos 70, ao ser questionado sobre a decisão dos governos militares de suspender eleições diretas para cargos do Executivo. Quase 40 anos depois, a mídia e a Justiça Eleitoral parecem estar falando o mesmo. É que nos últimos meses, não faltam lições de moral dadas por locutores, comentaristas, âncoras de jornal,

¹⁵ A tradução literal do título original em língua inglesa seria *A Retórica da Reação (The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy)*, mas preferiu-se, no Brasil, trocar Reação por Intransigência.

especialistas disso e daquilo, em matérias, artigos e anúncios. Todas praticamente acusando os eleitores e eleitoras de esquecerem em quem votaram. De não acompanharem a atuação daqueles que elegeram. Enfim, parecem culpá-los pelo comportamento dos mensaleiros, sanguessugas e outros mafiosos engravatados que chegaram ao Congresso Nacional. Numa propaganda do TSE, por exemplo, um professor de meia idade dá uma bronca em idosos numa sala-de-aula. Acusa-os de esquecer em quem votaram, de não acompanhar etc etc. Comentaristas e apresentadores da imprensa escrita e falada fazem o mesmo com quem os ouve ou assiste. O "Fantástico" até criou um quadro chamado "E eu com isso?" (25 Maio 2009).

A terceira era de conquistas sociais (e sua contraparte reacionária) consubstancia-se na construção do Estado de Bem Estar sob o capitalismo no Século XX¹⁶. Assim, a terceira fase reacionária opõe-se ao que se conforma ou, ao menos, se anuncia nas expressões *Welfare State*, Estado-Providência e Estado de Bem-Estar Social, tendo como programa básico: a extensão do conceito de cidadania e a oferta como bem público de educação, saúde, seguridade social etc. (Hirschman, 1992). Mesmo sendo poucos os países que universalizaram o bem-estar social (majoritariamente na Europa Ocidental, em especial nos países nórdicos), aconteceram avanços globais na oferta de bens públicos e na promoção do bem comum.

Este esquema histórico de Marshall, reportado na citada conferência de Dahrendorf, revelava forte otimismo com o futuro, parecia apontar para uma progressividade de conquistas de direitos que levaria a igualdade substantiva entre os cidadãos, com forte potencial para a emancipação humana. Entretanto, estas conquistas, conforme alerta Hirschman (1992), não estavam consolidadas e corriam risco. Aliás, não faltavam argumentos contrários sofisticados para a reação às conquistas. Assim, segundo Hirschman, a retórica reacionária apóia-se em três teses: 1) perversidade; 2) futilidade; e 3) ameaça. Hirschman as define:

de acordo com a tese da perversidade, qualquer ação proposital para melhorar um aspecto da ordem econômica, social ou política só serve para exacerbar a situação que se deseja remediar. A tese da futilidade sustenta que as tentativas de transformação social serão infrutíferas, que simplesmente não conseguirão 'deixar uma marca'. Finalmente, a tese da ameaça argumenta que o custo da reforma ou mudança proposta é alto demais, pois coloca em perigo outra preciosa realização anterior (HIRSCHMAN, 1992, p. 15-16).

¹⁶ Poder-se-ia complementar, mesmo não tendo sido mencionadas por Hirschman, e também a partir das revoluções socialistas no decurso e após a Primeira Guerra Mundial/ Saliente-se que as experiências socialistas revolucionárias de promoção do bem-estar não são objeto de análise no presente texto.

Neste sentido, com apoio em Hirschman pode-se dizer que o NRF é a constitucionalização reacionária da mão direita contra avanços sociais, por intermédio da PEC 241/2016 - posteriormente renumerada PEC 055/2016, conquistados após a promulgação da Magna Carta de 1988 e em favor da austeridade fiscal por duas décadas (até 2036), implicando, desta forma, na corrosão da sustentabilidade financeira de variados programas de seguridade social e de políticas públicas no País, inclusive na impossibilidade do cumprimento do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024).

O NRF é um amarrilho constitucional que ata as despesas primárias e os investimentos públicos aos patamares de 2016, ano de acanhada execução orçamentária em razão da crise. Contraditoriamente, o NRF não repercute nos gastos financeiros (controlados pela mão direita do Estado), aqueles destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. O NRF restringe os investimentos que influem no desenvolvimento do País e contingencia as despesas primárias, as que se referem ao financiamento de programas e políticas sociais correntes (de responsabilidade da mão esquerda do Estado) e outras (futuras) que poderiam contribuir para o resgate da dívida social com os cidadãos que mais precisam.

De corte anti-popular e anti-nacional, o NRF conforma uma sorte de golpe fiscal desferido pela mão direita do Estado. Cysne (2016) denomina este voluntarismo da contenção de "iluminismo fiscal", como expressão do contemporâneo conservadorismo n

Evidentemente, o Brasil, um País ainda em vias de desenvolvimento, não pode amarrar-se a âncoras fiscais e sofrer este tipo de constrangimento. Diferentemente do NRF, precisaria estar aberto ao "iluminismo cultural, social e político", passando pelo "esclarecimento" econômico, como diria Kant, para poder alcançar livremente a "emancipação" e sair da "menoridade", de modo a fazer escolhas, livre dos grilhões que representam o capital financeiro, a respeito do "projeto de País".

Este seria um trabalho político, em sentido amplo, de negociação e de argumentação com toda a sociedade, envolvendo atores sociais dos diversos campos sociais. Em lugar disto, optou-se pelo encaminhamento da PEC 241 (posterior PEC 055), em ritmo de "rolo compressor", que, ao ser aprovada como EM 095, promoveu a constitucionalização do congelamento de parte das contas públicas, mais exatamente, as

despesas primárias, o que compromete a garantia da distribuição de bens públicos, inclusive a consecução do PNE 2014-2024.

Em efeito, o NRF é regressivo e inibe o lançamento e a sustentabilidade de políticas públicas de promoção de justiça social, de solidariedade e de desenvolvimento do País, inclusive por intermédio de políticas para o avanço da Ciência, Tecnologia e Inovação, pois congela as despesas primárias e permite arrastar ainda mais recursos para os que têm mais, a exemplo dos detentores da "dívida pública".

Em um país tão rico (9ª. economia mundial) e tão desigual (75º. posição no IDH da ONU), além das necessárias alocações orçamentárias para o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades, o sistema tributário deveria ser progressivo para que o Estado, por intermédio do fisco, possa promover políticas redistributivas e oferecer bens públicos. Wilkinson e Pickett notam "it is impossible for governments not to influence income differences (...). Tax and benefits policies are the most obvious way (...)" (2010, p. 271). A progressividade tributária, conforme Azevedo, "significa que aqueles que ganham mais (têm mais rendas) devem contribuir com mais para o fundo público (...), para a promoção equitativa do bem comum" (2013, p. 140).

O NRF agrava a regressividade e legaliza a prioridade rentista no saque do tesouro público, pois amarra as despesas primárias e deixa livre os gastos financeiros, fazendo com que parte do orçamento da União, referente às despesas primárias, seja determinado pelo resultado da execução orçamentária de 2016, em valores acrescidos à correção pelo IPCA, e outra parte, relativa aos gastos financeiros, esteja livre de constrangimentos, logo disponível para ser disputado (sacado) por determinados atores sociais, a exemplo dos financistas e outros interessados em *rent seeking* que expropriam o tesouro público. Como alerta Bourdieu, ao tratar sobre a gênese do campo burocrático, "na verdade, há vazamentos no circuito: em cada uma das malhas dessa rede extremamente complexa que constitui o Estado" (2014, p. 362). Enfim, o NRF não afeta os interesse dos detentores (nacionais e estrangeiros) dos títulos da dívida pública e outros caçadores de rendas, ao contrário, vale ressaltar, o NRF ignora o vazamento do tesouro público via gastos financeiros de Estado. Com efeito, para estes beneficiários financeiros, o fundo público continua um pródigo "saco sem fundos".

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBP**AE - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade E Equidade: Qual é a Medida da Justiça Social? **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150 mar. 2013

BHAGWATI, Jagdish N. Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities. **Journal of Political Economy**, 1982, vol. 90, n. 5.

BOURDIEU, P. **Contre-feux**. Paris:Éditions Liber-Raisons d'Agir, 1998.

_____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. Tradução: Rosa Freire d'Aguiar

BRASIL. **EMI nº 83/2016/MF/MPDG**. Brasília: Câmara Federal, 2016a,

_____. **PEC 241**. Brasília: Câmara Federal, 2016b

_____. **PEC 055**. Brasília: Câmara Federal, 2016c

_____. **EC 095 - Novo Regime Fiscal**. Brasília: Câmara Federal, 2016d

BUFFET , Warren. Buffett: ricos venceram a luta de classes. **O Globo**. 30 set 2011. Extraído de <<http://extra.globo.com/noticias/economia/buffett-ricos-venceram-luta-de-classes-2678952.html>>. Acesso em 01 Nov 2016.

CONGEMAS, CONASEMS e UNDIME. **Nota Conjunta**. Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, 2016..

CYSNE, Rubens Penha. Iluminismo Fiscal. **O Globo**. Rio de Janeiro, 16 Ago 2016, p. 13.

DIREITOS BRASIL. O que é uma PEC e como funciona? Extraído de <<http://direitosbrasil.com/pec-o-que-e-e-como-funciona/>>, acesso em 05 Jan 2017

FATORELLI, Maria Lúcia. VOCÊ ESTÁ SENDO ROUBADO PELA PEC 241. Extraído de <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/10/18/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>>. Acesso em 30 Nov 2016.

FINEDUCA/CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. **Nota 1/2016**. A APROVAÇÃO DA PEC 241 SIGNIFICA ESTRANGULAR A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E TORNAR LETRA MORTA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024, Brasília: 2016.

HIRSCHMAN, Albert. **A Retórica da Intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992

KALECKI, Michael. Political Aspects of Full Employment. **Political Quarterly**, 1943

MENDLOVITZ, Marcos. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. **Estudo Técnico 11/2016**. CÂMARA DOS DEPUTADOS - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. O NOVO REGIME FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. **Nota Técnica n. 27**. Brasília: IPEA, 2016.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980. Tradução de Fanny Wrobel.

SINDICATO dos Advogados de São Paulo. Para Mídia e Justiça Eleitoral, Brasileiro Não Sabe Votar. Extraído de < <http://www.sasp.org.br/>>. Acesso em 25 Maio 2009

WACQUANT ,Loïc. Bourdieu, Foucault e o Estado Penal na Era Neoliberal. **Revista Transgressões**. Ciências Criminais em Debate. Natal, Vol. 3, n. 1, maio/2015.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SÁ E BENEVIDES , Rodrigo Pucci de. OS IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL PARA O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL. **Nota Técnica n. 28**. Brasília: IPEA, 2016.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **The spirit level**: why equality is better for everyone. London: Penguin, 2010

Recebido em 9 de março de 2016.
Aprovado em 22 de abril de 2016.