



BOLETIM DE ANÁLISE DE CONJUNTURA¹

ABRIL – MAIO – JUNHO – JULHO DE 2003

SUMÁRIO

As pesquisas indicam que o povo está contente e entusiasta com o presidente Lula. O que não significa que necessariamente esteja satisfeito com o governo e com as medidas em curso. Há descontentamentos preocupantes. Há mobilização e inquietação com o excesso de fidelidade às políticas econômicas herdadas do governo anterior. Esta herança começa a ficar pesada. O recente caso do aumento das tarifas telefônicas demonstra como é difícil governar pensando na economia popular, quando cláusulas contratuais mal negociadas impedem qualquer nova decisão governamental. É mais do que evidente que a lógica daquela herança é bem diferente da boa vontade do atual Presidente.

Enquanto isso crescem o empobrecimento e o desemprego. As avançadas medidas sociais anunciadas demoram a se concretizarem. Há polêmica, dentro do próprio governo, quanto à concepção do que seja política social, política econômica, superação das desigualdades, pobreza e direitos sociais. As mudanças introduzidas na Constituição de 1988 e a prática dos governos anteriores dificultam a compreensão daqueles conceitos e o seu relacionamento mútuo.

As expectativas do país são muitas: reforma agrária urgente para garantir produção de alimentos baratos e abundantes, canalização de recursos para uma infra-estrutura que assegure criação de empregos, distribuição da riqueza nacional, com conseqüente melhoria salarial da população, e aumento da produção agrícola e industrial. O Movimento dos Sem—Terra (MST) está mobilizado e causa celeuma.

A riqueza nacional não pode também continuar indo embora pelo ralo das chamadas contas CC5, escândalo profeticamente anunciado pelo documento³ de 1999 da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), agora atualizado pelo caso Banestado.

¹ **Boletim de Análise de Conjuntura – sob os auspícios da Comissão Brasileira de Justiça e Paz – CBJP:** SE/Sul, Quadra 801, Conjunto “B”, 70401-900-Brasília DF, tel. (61) 323-8713; fax (61) 322-2648; e-mail: cbjp@cbjp.org.br. **Comitê de Redação:** Pe. Alberto Antoniazzi (Pontifícia Universidade Católica - PUC – Minas), Pe. Alfredo José Gonçalves (Pastoral Social – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB), Pe. Antônio Abreu (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento - IBRADES), Pe. Bernard Lestienne (IBRADES), Francisco Whitaker Ferreira (CBJP), Carlos Moura (CBJP), Gerson Gomes, Guilherme da Costa Delgado (CBJP), Ivônio Barros (INTELECTO) Pe. José Ernanne Pinheiro –Assessoria Política - (CNBB), Pe. Manoel José de Godoy (MILÊNIO – CNBB), Maria José Jaime, Marcos Lins, Nielsen de Paula Pires, Pedro Ribeiro de Oliveira (CEBS –CNBB), Irmã Rosita Milesi (Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH), Pe. Thierry Linard de Guertechin (IBRADES), Pe. Virgílio Leite Uchôa (CBJP) **Revisão:** José Sílvio de Lana Marques– **Publicação e divulgação:** **Conselho Nacional dos Leigos do Brasil (CNLB)**, endereço eletrônico: www.cnlb.com.br

² Cf. Boletim Rede, junho 2003.

³ “Pela Ética na Gestão do Sistema Financeiro – A Promiscuidade Pública-Privada com Especial Menção às Contas CC5”, Edições Loyola, São Paulo, SP, ano 2000, 100 páginas.

O bom senso diz que são urgentes ações que coloquem o país no caminho de uma economia correta para o seu povo e estabeleçam prioridades sociais, justas e inadiáveis. Isso exige criatividade e sensibilidade para agregar as urgentes expectativas de toda a população.

É evidente que presidente Lula compreende a importância de que tais expectativas se agreguem como componente real daquilo que positivamente a sua imagem e seu carisma pessoal ainda significam. Contudo faltam mobilizações, não contra os pontos polêmicos das reformas anunciadas. Faltam mobilizações populares a favor de tudo aquilo que vá na direção das reais expectativas da população.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E O DEBATE SOBRE SEUS PONTOS CRÍTICOS⁵

E a urgência das reformas previdenciária e tributária a quem realmente interessa? Por que é urgente realizá-las? Por que suscitam polêmicas dentro e fora dos partidos que apóiam o governo Lula?

O novo governo chegou trazendo esperanças de mudanças mas também carregado de uma herança difícil de ser administrada.

Ninguém desconhece as importantes conquistas sociais dos trabalhadores e dos cidadãos em geral com a promulgação da Constituição de 1988. A onda neoliberal dos anos 90 rompeu o frágil equilíbrio que começara existir entre movimentos sociais, Estado e cidadãos organizados em suas entidades de classe e corporações.

O país terminava um longo período ditatorial. Pairava no ar a possibilidade de se resgatarem e de se solidificarem os direitos universais, não como imposição, nem como concessão benévola do dirigente de plantão, mas como conquista ética da luta política e democrática.

Neste sentido as reformas previdenciária e tributária são importantes e urgentes na medida que ampliem os direitos sociais universais, promovam a equitativa distribuição de benefícios e garantam a justa distribuição da riqueza nacional.

Apesar dos pontos positivos dos projetos já enviados ao Congresso Nacional, a urgência imprimida à matéria pode obscurecer a necessidade e a oportunidade de um debate mais amplo a ser efetuado com toda a sociedade. A verdadeira reforma da previdência não pode ficar indiferente à grande massa de trabalhadores excluídos dos benefícios previdenciários nem aceitar o nivelamento, por baixo, na hora de combater os abusos e privilégios.

Há ainda um complicador a ser considerado. O ponto mais polêmico é a contribuição dos inativos, introduzida no projeto por exigências obscuras dos que querem enquadrar o governo na estreita visão continuísta da herança monetarista neoliberal. Esta questão requer uma discussão muito mais ampla.

⁴ Cf. Boletim Rede, maio de 2003.

⁵ Colabora Guilherme C. Delgado.

A questão dos inativos tornou-se o centro de uma luta inglória dentro do Partido dos Trabalhadores (PT). Esta luta agrada imensamente às forças que não se conformam em terem perdido as eleições de 2002. Utilizam-se da grande mídia e instigam a dissidência. Esta talvez tenha projetos políticos pessoais isolados ou não se deu conta da tremenda manipulação que a coloca na oposição.

A solução mais sensata seria trabalhar no sentido de se evitar o expurgo - o que requer lucidez dos dirigentes do PT- e também a quebra da disciplina interna, sempre necessária entre minorias e majorias de um partido. A sensibilidade social e consciência democrática do PT precisam garantir esta disciplina interna que não se opõe à democracia.

O que está em jogo é o futuro do projeto político de um governo que quer mudar a herança recebida. Espera-se que o governo continue a acreditar na sua história intimamente ligada ao projeto político de um país para todos, em particular para os excluídos.

O perigo maior não está nos radicais incomodados com os limites discutíveis das urgentes reformas. O grande risco é que tais questões podem se tornar pretexto, caso se desloque o eixo das discussões, para um enquadramento definitivo de todo o governo à herança do anterior.

As reformas são urgentes por serem um passo a mais para garantir as conquistas sociais e universais desprezadas pela onda neoliberal, sempre atenta aos descuidos e divisões que lhe possibilitam ocupar espaços políticos importantes.

A questão da reforma da previdência do Governo Lula surge no debate público no início de maio. O argumento forte é centrado na redução da despesa pública com os chamados regimes próprios da Previdência do Setor Público⁶. Coloca-se em evidência, na “Exposição de Motivos” que a precede, o argumento ético de caráter distributivo, apresentando as diferenças entre os valores das aposentadorias nos diferentes regimes previdenciários como fator de desigualdade e obstáculos ao desenvolvimento da Nação.

Mas há evidentemente um problema de longo prazo, que precisaria ser mais bem identificado nestes vários regimes da Previdência⁷. O assunto envolve a União com seus vários regimes semi-autônomos de servidores (militares, judiciário e Ministério Público, Poder Legislativo e servidores civis do Executivo), os 27 Estados com previdência própria e os Municípios⁸.

Há ainda uma extensa argumentação com base em tendências demográficas de longevidade que, segundo essas projeções, onerariam fortemente os gastos previdenciários do futuro caso se mantivesse o conjunto das regras atuais de idade mínima.

⁶ Confira ANEXO I.

⁷ Confira ANEXO I.

⁸ O Ministério da Previdência não informa na “Exposição de Motivos” o número destes com previdência própria, mas se estima em mais de 3.500

Quanto ao Regime Geral da Previdência Social não há quaisquer mudanças de vulto, a não ser a elevação do teto de benefício para R\$ 2.400,00 e a correspondente e compulsória atração da massa de salários que recolhia entre o velho teto de R\$ 1.561,00 reais e o novo de R\$ 2.400,00.

A não-alteração de regras do Regime Geral pressupõe a manutenção integral do texto constitucional, emendado em 1998 pela Emenda 20/98, e toda a legislação infraconstitucional que o sucedeu, incluindo aí a regra do fator previdenciário (retardatária das aposentadorias no setor privado).

A atual reforma da previdência introduz seis mudanças de parâmetros nos sistemas previdenciários estatais, incluindo o INSS⁹.

A controvérsia sobre a reforma abrange múltiplos aspectos, envolvendo desde a fundamentação das justificativas gerais até as divergências sobre questões específicas já anteriormente lembradas. As razões da controvérsia são diferentes, segundo cada interlocutor. A polêmica envolve também a justificativa fiscal e ética da reforma.

Há, contudo, pelo menos um ponto de consenso no debate público: o estabelecimento de limite de valor das remunerações dos servidores da ativa nos três poderes e em todas as unidades da Federação, ainda que permaneçam diferenças quanto ao valor monetário deste limite.

A polêmica em torno do segundo ponto – aposentadoria segundo o valor do último vencimento, ou pela média dos vencimentos do tempo de contribuição, a ser definido posteriormente em Lei - apresenta-se no debate com a seguinte argumentação oficial:

“A primeira distorção, em relação ao regime de previdência dos servidores públicos, diz respeito à regra de cálculo do valor das aposentadorias, que não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo”¹⁰.

⁹ Estabelece um teto de vencimento na União – o dos Ministros do STF - e nos Estados e Municípios, respectivamente e do Governador e do Prefeito. Essa regra já foi alterada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, ficando nos Estados estabelecidos subtetos para cada um dos três poderes. Estabelece um segundo teto para as aposentadorias e pensões dos novos servidores públicos, no limite do Regime Geral (INSS), preservando o valor das aposentadorias dos atuais servidores públicos na ativa mediante regras de redução das remunerações sob três vias: a da contribuição sobre os inativos, a da mudança de regra de salário atual integral pelo salário médio, a do pedágio a ser pago por aqueles em situação de transição, relativamente à nova idade mínima de aposentadoria. Em outras palavras, introduz a cobrança compulsória dos inativos, muda as regras de aposentadoria integral com base no último rendimento para uma regra baseada no rendimento médio dos últimos “n” anos, ficando “n” a ser definido pela Lei Ordinária, abre o acesso à Previdência Complementar privada para os servidores da União, Estados e Municípios no caso de remunerações acima do teto do INSS, ficando à Lei Ordinária a definição do caráter dessa Previdência Complementar, nos termos do Art. 202 da Constituição Federal e das Leis Complementares n.ºs 108 e 109 de 2001, altera os limites de idade para aposentadoria – retardando-os em 7 anos (60 anos para homens e 55 para as mulheres), permitindo aposentadoria antecipada até o limite de idade atual (53 e 48), mediante pagamento de um pedágio sobre o benefício, de 5% por ano faltante para atingir os novos limites.

¹⁰ Cf. Exposição de Motivos Interministerial – 29/4/03, pág. 1.

A contestação deste ponto da reforma, sob a ótica oficial, tem se dado de forma muito diversa. Os militares, “a priori”, por razões hierárquicas, dele ficaram de fora, porque certamente isto significaria aposentar um General do Exército com remuneração de Major ou Capitão, dependendo do tempo que se considerasse. O Judiciário e o Ministério Público argumentam sob o critério vital de suas carreiras¹¹.

Há outras linhas de argumentação em curso, como a de alguns próceres do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que se dizem favoráveis à exclusão dessa regra às carreiras típicas de estado.

Finalmente, deve-se acrescentar que a forma atual do Projeto do Executivo permite dois outros questionamentos jurídicos principais: muda-se uma regra de aposentadoria no setor público – a do último vencimento - para uma nova indefinida, porque sem referência ao tempo médio do exercício, jogando a expectativa de direito de cada servidor público ao arbítrio conjuntural de uma lei ordinária, que até poderia ser Medida Provisória; não há uma regra de transição entre as diferentes expectativas de direito dos servidores da ativa.

Outra questão polêmica e a cobrança compulsória dos inativos que, independentemente de outras contestações, é apontada como inconstitucional pelo novo Procurador Geral da República, por ocasião de sua sabatina no Senado. Isto significa que, se aprovada a Emenda com este dispositivo, o Procurador provavelmente levaria ao Superior Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. E, segundo se afirma, como das vezes anteriores, o dispositivo teria alta probabilidade de ser derrubado.

Por tão óbvias implicações negativas de um tal destino, é provável que o próprio Congresso, com a anuência do Executivo, deva retirar este dispositivo da forma final da Emenda Constitucional em tramitação que, diga-se de passagem, será longa.

Observe-se, por oportuno, que a cobrança dos inativos é constitucional se restrita às pensões, hipótese em que os aposentados pagariam contribuição para benefício ao cônjuge, sendo este sistema hoje adotado pelo Instituto da Previdência do Estado de São Paulo. Essa regra poderia ser ampliada para todos os regimes próprios por legislação infraconstitucional.

A alteração da idade mínima¹² para se aposentar – outra questão polêmica - é uma regra que, segundo a argumentação oficial, segue o padrão internacional e as demais regras já vigentes para o Regime Geral da Previdência Social. Essa regra responderia às tendências demográficas de longo prazo, de maior tempo de sobrevivência das pessoas, o que, portanto implicaria no retardamento das aposentadorias.

Mas, manda a boa lógica da argumentação que não se deve comparar coisas diferentes sob pena de falsificação dos resultados. Pois o cerne da polêmica aqui não está na discussão de tendências demográficas de longo prazo, mas sim na não-consideração de regras de transição.

¹¹Cf. Sabatina no Senado na 3ª semana de Junho do novo Procurador, Cláudio Fontelles.

¹² De 53 para 60 (homens) e 48 para 55 (mulheres).

Sobre a questão específica da idade mínima, mas também sobre vários dos outros aspectos tratados nos tópicos precedentes, os pontos de vista de vários parlamentares¹³, oponentes de peso deste projeto, chamam a atenção para a falta de regras de transição na reforma. Sérgio Miranda¹⁴ identifica risco de desmonte do aparelho do estado por enfoques do conjunto da reforma que podem redundar na desvalorização do serviço público. Neste sentido, as aposentadorias precoces¹⁵ que poderiam ocorrer antes que se promulgasse a nova Emenda, são um risco real, até mesmo porque a comparação da situação atual - regras em vigor - com as regras abruptamente alteradas e que vigorariam a partir da promulgação da Emenda é que poderiam induzir tais condutas.

Há um longo prazo de transição, não explicitado, em que se desvia do setor público para a previdência privada 11% do que exceder a R\$ 2.400,00 do servidor e igual valor do patrocinador estatal. Durante este período todo o estoque de aposentadorias e pensões do setor público deve ser pago pelo Tesouro Nacional. A solvência financeira dessa nova Previdência é também um assunto em aberto, visto que não há garantia antecipada do que ocorrerá no percurso, nem do envolvimento ou não das entidades públicas na garantia dos contratos.

Observe-se que este tipo de previdência fechada tem sempre um órgão público patrocinador e um contrato que estabelece **benefício definido** que, na prática, requer garantidor de última instância ou contribuição extraordinária do servidor para cobrir déficits. A hipótese de liquidação extrajudicial dessas instituições¹⁶ não contempla a tese do garantidor de última instância, deixando praticamente todo o ônus sobre o segurado.

Ainda sobre a justificativa da reforma, apoiada basicamente nos argumentos fiscal e de justiça distributiva, isto também é objeto de questionamento no debate público. O

¹³ Sérgio Miranda (PCdoB – Deputado Federal e Rosa Marques (PT), especialista em seguridade social.

¹⁴ Cf. entrevista ao Jornal “Correio da Cidadania” - 1º semana de junho de 2003.

¹⁵ Mas é preciso esclarecer que a chamada PEC 40 (Previdência Complementar) tenta se acautelar contra tal reação, isentando por exemplo (Art. 3º, § 1º) o servidor da ativa com tempo para aposentadoria proporcional do pagamento de contribuição previdenciária (11% da remuneração bruta). Tal incentivo, diga-se de passagem, somente seria efetivo na hipótese de vigorar a contribuição compulsória sobre os inativos.

O regime privado da previdência complementar previsto no art. 202 da Constituição (fruto da Emenda 20/98) parece ser o eixo central da PEC 40, para o qual tudo converge: redução do valor das aposentadorias dos novos servidores a 2.400,00 reais e redução significativa no valor das aposentadorias dos atuais servidores. Isto os conduziria a contribuir complementarmente para o Fundo Privado.

O importante no esclarecimento sobre os pontos em polêmica da reforma é constatar que, uma vez instituídos na “União, Estados, Distrito Federal e Municípios os respectivos regimes privados da previdência complementar”, a serem definidos por respectiva Lei Complementar (Art. 1º, § 14 da PEC 40), o valor das contribuições dos servidores públicos que excedessem a R\$ 2.400,00 não mais seriam destinados à Previdência Pública mas aos Fundos Privados. Recebendo tais contribuições, esses fundos não teriam que financiar o estoque de aposentados do setor público, regidos pela regra atual ou mesmo pela nova regra de remuneração média. Esse ônus ficaria com o setor público, e tais fundos ficariam com o bônus de formar poupanças de longo prazo, tendo para tal de capitalizar suas reservas por longo prazo para pagar os benefícios contratados.

Mas é preciso alertar para o fato de que o artigo 202 da Constituição, invocado pela PEC 40, também permite os ditos fundos da chamada Previdência Aberta, podendo tal arranjo ser introduzido em Lei Complementar nova.

¹⁶ Lei Complementar 109/2001.

argumento fiscal tem várias leituras empíricas que aqui não cabe reproduzir nos limites deste texto¹⁷.

Por último, o argumento da justiça distributiva, que aparece de formas as mais diversas no texto da Exposição de Motivos, contém limitação intrínseca: a presumível economia de recursos que se daria com a reforma da previdência, recolhida majoritário no mercado de trabalho.

Essa economia de recursos fica liberada nos Orçamentos Públicos e terá o destino que tiver o conjunto de altas e médias remunerações¹⁸; ela não é destinada a ampliar direitos sociais no Regime Geral da Previdência Social, reconhecidamente restritivo ao chamado trabalho informal, hoje uma realidade econômica no país.

O fato de não haver destinação “a priori” dos recursos economizados não autoriza logicamente o argumento da justiça distributiva.

POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA ECONÔMICA¹⁹

O documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”, divulgado recentemente sob responsabilidade da alta cúpula do Ministério da Fazenda, contém na sua introdução uma espécie de seção de diretrizes sobre “Políticas Sociais e Redução das Desigualdades”²⁰, um tópico específico sobre “Distribuição de Renda, Gastos Sociais e Política Econômica”²¹. O documento causou bastante polêmica dentro e fora do âmbito governamental.

As noções, informações empíricas e recomendações políticas contidas nesse texto sobre política social, gastos sociais, desigualdade social, pobreza, estão fortemente contaminadas pela imprecisão conceitual e jurídica, fora do contexto da Constituição Federal de 1988. Além do mais há o distanciamento do enfoque de economia política do Programa do Governo que venceu as eleições. Para ser lido e analisado corretamente há necessidade de alguns esclarecimentos iniciais.

Há pressupostos básicos no sentido de conceituar a política social brasileira, definindo-a segundo seu ordenamento constitucional, e de classificá-la segundo o critério constitucional do atendimento a “direitos sociais básicos” e a outras demandas sociais fiscalmente onerosas.

¹⁷ Mas o que se pode aqui aduzir é a observação de que a reforma afetaria apenas os valores de fluxos de novas aposentadorias, mas não o valor em estoque. A despesa com esse grupo fica sob responsabilidade financeira integral do setor público. E a reforma tem implicações onerosas também sobre o fluxo de gasto público líquido, que ainda não estão dimensionadas e que poderiam anular, pelo menos a curto prazo, toda redução de despesa que se persegue. Isto ocorreria por duas vias: 1) pela plethora de aposentadorias precoces dos servidores com direito a aposentadoria proporcional; 2) pela perda das contribuições integrais dos atuais servidores, naquilo que exceda o limite de 2.400,00 reais, desviada para a Previdência Complementar Privada.

¹⁸ A reforma não atinge os inativos isentos do Imposto de Renda.

¹⁹ Colabora Guilherme C. Delgado.

²⁰ Pág. 14/16.

²¹ Capítulo 2.

Adotado este roteiro analítico acima mencionado, há no texto²² do documento do Ministério da Fazenda algumas proposições centrais com o enfoque conceitual por nós adotado.

Política social é uma expressão de uso corrente, e assim como política pública corre o risco do pleonasma ou da significação ambígua, se não ficar definida claramente.

Neste texto utiliza-se a expressão dentro dos seus limites teórico-jurídicos, pertinentes à sua construção institucional a partir da Constituição Federal de 1988.

Nos seus “*Princípios Fundamentais*”²³, a Constituição Brasileira é pródiga em definir um rumo à política social dos governos, cujo objetivo mais geral seria “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”²⁴. Essa diretriz geral é corroborada na definição do que sejam os “direitos sociais” - “*educação, saúde, trabalho e moradia, o lazer a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e a assistência aos desamparados na forma desta Constituição*”²⁵.

Mais adiante a Constituição definirá a forma desses direitos, erigindo um campo mais restrito e universal de **direitos sociais básicos** no título da “Ordem Social”, com vistas a proteger as pessoas em situações de riscos, vulnerabilidades, e necessidades fundamentais ao desenvolvimento humano, em vários aspectos, a saber:

- **na seguridade social** contra os riscos da miséria provocados pela idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, reclusão, acidente, doença e agravos à saúde, desproteção infantil;
- **na educação**, explicitado o caráter do ensino fundamental obrigatório e gratuito, da progressiva universalização do ensino médio e do atendimento por creches e pré-escola (de zero a cinco a anos);
- **na função social da propriedade**, definindo regras específicas para o espaço urbano e principalmente para o espaço rural, consistentemente com a recomendação implícita de uma reforma agrária ampla; pelo reconhecimento dos Direitos Sociais – Trabalhistas²⁶, recepcionados da antiga política social;
- **outros direitos** difusos e/ou demandas sociais ainda não estruturadas no aparelho do estado.

Esse tríplice resgate de um núcleo de direitos sociais básicos, centrado na seguridade social, na educação fundamental e na política agrária, não é exaustiva dos direitos sociais preconizados na própria Carta, haja vista que nesta se explicitam princípios também para habitação, lazer e segurança, e diretrizes (ordem social) para meio ambiente, índios, família, criança, adolescente etc.

²² Seção 3.

²³ Art.3º e no Capítulo 2º dos Direitos e Garantias Fundamentais, onde se explicitam os “Direitos Sociais” e no Título da “Ordem Social”.

²⁴ Art. 3º.

²⁵ Art. 6º.

²⁶ Art.7º.

Por outro lado, a política social não é apenas construída pela enunciação de princípios e diretrizes, mas conta fortemente com o papel criativo desempenhado pelos atores sociais, que juntamente com o estado desenham na prática esses direitos. E, neste sentido, pode-se afirmar que atualmente esse núcleo de direitos no campo da seguridade, da educação e da política agrária foi o que logrou avançar mais espaço no nosso ordenamento jurídico e principalmente na demanda legitimada por recursos fiscais, como por exemplo o Orçamento da Seguridade Social.

Por sua vez, os direitos trabalhistas enunciados no Art. 7º da Constituição, ou já estão contidos no conceito da seguridade social ou não são fiscalmente onerosos.

Abre-se um conjunto amplo de demandas de uma sociedade que apresenta carências e riscos tais que não seriam todos equacionados quando se enfrentassem os riscos básicos. Esta é uma constatação, que na nossa perspectiva clama por estruturação de políticas sociais nesse espaço e nunca a desestruturação daquilo em que se avançou.

Essa introdução esclarece os limites do campo das políticas sociais, referenciadas pelo vasto campo dos direitos sociais básicos consagrados pela Constituição de 1988.

É preciso resgatar, para o âmbito fiscal, essa leitura de política social, estabelecendo uma tipologia simples que permita compreender os verdadeiros objetivos da política social, sempre tendo por referencial o ordenamento constitucional.

Decorridos 14 anos da promulgação constitucional, 37 emendas e uma vasta legislação infraconstitucional regulamentar, a política social em relação aos direitos sociais que oneram o fisco, tudo isso estruturou-se por um certo critério de inclusão/exclusão dos direitos sociais ou da cidadania.

A política social que corresponde ao grau mais elevado dos direitos sociais básicos, estruturados no aparelho de estado (Previdência Básica, SUS-Hospitalização-Consultas, Benefícios e Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Seguro-Desemprego) apresenta três características simultâneas, que a distingue das demais: tais direitos são exercitados por iniciativa do cidadão; caracterizam-se como direitos permanentes, independentemente dos governos; são protegidos de cortes orçamentários, explicitamente assim declarado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A política social corresponde também a direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas, diferentemente do primeiro grupo, tais direitos dependem da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam usufruí-los. Os recursos orçamentários desses programas em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes: programa de reforma agrária, projetos estruturantes do programa Fome Zero, Ensino Fundamental-FUNDEF, Programa de Merenda Escolar, entre outros.

A política social corresponde também às ações emergenciais e a projetos transitórios, referidos geralmente ao mandato do dirigente político e em geral atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho de estado, que não goza de recursos orçamentários vinculados ou “insusceptíveis a cortes orçamentários”.

A essa demanda difusa corresponde uma gama variada de situações não previstas nos tópicos anteriores. São os problemas circunstanciais, no tempo e no espaço, de grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos.

Por último, como distorção, estão também as ações assistencialistas e de clientelismo político.

O grupo comporta uma gama variada de programas – e os exemplos que aqui mencionamos não devem ser lidos como foco da distorção assistencialista. No governo passado programou-se uma grande variedade de Programas de Renda Mínima, focalizados na linha da pobreza, que em parte atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos acima descritos.

Dada a vastidão do texto “Política Econômica e Reformas Estruturais”, muitas questões são ali tratadas de forma superficial. Nesta análise circunscrevem-se algumas afirmações desse texto, tendo em vista a conceituação e tipologia de política social explicitada nas considerações precedentes e a algumas conhecidas evidências factuais de contraponto:

Preposição 1 – *“A pouca efetividade dos gastos sociais da União em reduzir as desigualdades de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como de gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais. A falta de avaliação específica destes recursos sobre a população beneficiária contribui de forma decisiva para este problema”*²⁷.

A construção continuada desses dois períodos sintáticos contém o vício da autocontradição: o autor afirma a inexistência de avaliação específica do impacto desses recursos (gastos sociais da União) sobre a população beneficiária e, ao mesmo tempo, declara a pouca capacidade desses gastos em reduzir a desigualdade de renda pelo fato de serem destinados aos não-pobres.

Na verdade as duas sentenças se negam, pois, se *“não há avaliação específica dos impactos”*, como sabem os autores que os gastos sociais apresentam baixa capacidade para reduzir desigualdade de renda em razão de serem destinados a não-pobres?²⁸

Talvez a crítica que mereça esse sistema de direitos seja sua ainda relativa limitação, pelo fato de não abarcar o setor informal urbano na Previdência social e no Seguro De-

²⁷ Pág. 14.

²⁸ Se confrontarmos os gastos sociais do Orçamento da Seguridade em 2001 (ver texto anexo – “O orçamento da Seguridade Social Precisa ser Recuperado), com os quatro benefícios sociais universais categorizados na nossa tipologia como Grupo A, veremos que, ao contrário do que afirmam os autores, todos eles reduzem as desigualdades e se destinam aos pobres: Previdência básica (INSS), Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Seguro Desemprego, SUS – Hospitalização. Os quatro sistemas de benefícios sociais universais atenderam em 2001 21 milhões de benefícios na Previdência Básica e na LOAS, 2/3 deles no nível do salário mínimo, o sistema ambulatorial do SUS realizou 12,4 milhões de hospitalizações e mais de 300 milhões de consultas e o Seguro Desemprego atendeu a pouco mais de 4,0 milhões de desempregados oriundos do setor formal, com renda monetária próxima de zero. (Ver dados do Orçamento de Seguridade 2001 – Anexo I).

semprego. Mas isso requereria sua ampliação e não sua destruição, que somente agravaria a situação da pobreza e da desigualdade.

Proposição II – (Efetividade da Política Social) *“A efetividade de uma política social é dada pela sua capacidade de transformar o quadro de pobreza. Essa efetividade depende de três fatores, quais sejam seus graus de eficiência, eficácia e focalização”* (pág.49).

“A baixa efetividade do gasto social no Brasil se deve também às distorções presentes no sistema previdenciário. De fato, enquanto o índice de Gini de distribuição do rendimento total é de 0,592, o índice de concentração de aposentadorias e pensões é 0,603 (Hofman – 2002).”

“Isto significa que o sistema previdenciário vigente não contribui para melhorar a distribuição de renda, ao contrário do observado em outros países”. (pág. 44)

O autor se esconde em um emaranhado de conceitos imprecisos sobre previdência social, gasto social, política social, e efetividade, misturando conceitos, para concluir que o sistema previdenciário vigente não contribui para melhoria da distribuição de renda.

Na verdade não existe um, mas dezenas de sistemas de aposentadorias e pensões no Brasil e, quando se mistura todos eles para calcular o índice de Gini, o que se demonstra é no mínimo desconhecimento da realidade previdenciária e do conceito de seguridade social²⁹. A eliminação da renda previdenciária representaria um crescimento muito abrupto da pobreza na população brasileira³⁰.

Proposição III - *“A política social, via de regra, beneficia os não-pobres. No Brasil, a despeito de se ter praticado uma ampla política social ao longo das duas últimas décadas, o que consumiu mais de 15% da renda nacional, o grau de desigualdade do país permaneceu essencialmente inalterado no período devido à ausência de melhorias no grau de focalização....”*

²⁹ Efetivamente, atendendo aos princípios da seguridade social, existe apenas a chamada Previdência Básica ou Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Dentro desse Regime há um subsistema – a Previdência rural que paga benefício único de um salário mínimo aos cerca de 7,0 milhões de aposentados e pensionistas (O índice de Gini desse subsistema é quase perfeito – ou seja, em torno de zero), enquanto para o restante do RGPS é substancialmente mais baixo do que para o conjunto dos aposentados do país. O benefício médio do RGPS é 2,3 salários mínimos.

Embora não se possa apontar maravilhas no RGPS, graças ao pagamento de suas aposentadorias e pensões reduziu-se substancialmente o número de pobres atuais e potenciais entre 1993-2001. Como demonstra o levantamento de Helmut Schwarzer e Ana Carolina Querino (“Benefícios Sociais e Pobreza: Programas não Contributivos de Seguridade Social Brasileira” – TD 929 – Brasília, dez.2002).

³⁰ O número total de pessoas abaixo da linha de indigência da Assistência Social (renda familiar “per-capita” menor que ¼ salário mínimo) repentinamente cresceria para 14,6 milhões de pessoas – de 10,4% do total da população para 19,8%. A população com renda per-capita entre ½ e um salário mínimo teria crescimento menos expressivo, de 1,8 milhões de pessoas, aumentando a taxa total de pobreza de 26,7% para 37,2% (ver dados Anexo II).

“Em suma, o problema fundamental a ser enfrentado para melhorar o impacto da política governamental sobre os indicadores sociais é tornar o gasto social mais eficiente, eficaz e focalizado...”(págs 50 e 51).

A mensagem deste texto, confrontada ao conceito de direitos sociais básicos descritos na seção precedente, é simples e direta: desmonte-se toda política social estruturada em direitos e se pratique apenas aquela que o autor chama de *“focalizada na linha da pobreza”*. A proposição, se adotada, equivaleria à liquidação dos sistemas de proteção social já estruturados e das iniciativas para sua necessária ampliação. Nos setores em que já ocorreu, ainda que restritamente, uma certa universalização ou ampliação de direitos - seguridade social (aqui incluindo segurança alimentar), educação fundamental e reforma agrária, para não falar de outras demandas altamente legítimas no campo da habitação, meio ambiente e segurança pública, produzir-se-ia a reversão, somente haveria programas do tipo supostamente focalizados na linha da pobreza, enquanto os grupos sociais ditos *“não pobres”* seriam atendidos pelo mercado, por meio dos seus serviços privados, para serem comprados como mercadoria.

Com este arranjo cairia por terra toda a tentativa de construção dos direitos sociais, até porque a filosofia política dos autores desse texto ignoram os direitos sociais, ignora a Constituição, assim como ignora o Programa Político da coligação que venceu as eleições. Mas, sobretudo ignoram a boa lógica discursiva, a reflexão conceituada e a responsabilidade ético-intelectual de respeito e busca da verdade na elaboração científica.

Finalmente a reconstrução da política social brasileira, principalmente a de seu núcleo de direitos sociais básicos, e seu permanente cotejo com as premissas de igualdade social e erradicação da miséria e marginalização demandam um esforço de pesquisa e atualização que informe permanentemente ao governo e à sociedade sobre o seu desempenho. Isto não impediria novos ataques do vírus da desinformação, mas pelo menos imunizaria a maior parte das pessoas com presunção de monopólio da informação contra os riscos desses ataques.

ECONOMIA E CRIMINALIDADE³¹

Foz do Iguaçu no Brasil e Cidade do Leste no Paraguai são praças comerciais modestas se considerarmos o tamanho das economias dos dois países. Mas viraram praças financeiras com movimento de capital extraordinariamente alto no período 1996/99, a ponto de somente uma agência de um banco estadual pequeno, o Banestado, enviar para Nova Iorque - utilizando-se principalmente das contas CC5 – cerca de 30,0 bilhões de dólares, praticando, ao que tudo indica, crimes de evasão cambial, sonegação fiscal e lavagem de dinheiro. Esse tipo de operação, que não é única, havia sido denunciada ainda em 1999 em circunstanciado e profético documento da CBJP/CNBB intitulado *“Pela Ética na Gestão do Sistema Financeiro – A promiscuidade pública-privada com especial menção às contas CC5”*³². O documento mereceu na ocasião o sonoro silêncio de autoridades financeiras e da mídia, não obstante alertados, pessoalmente pelo então Secretário-Geral da CNBB, Dom Raymundo Damasceno Assis.

³¹ Colabora Guilherme C. Delgado.

³² Edições Loyola, São Paulo, SP, ano 2000, 100 páginas.

O gênero CC5 aparece agora como espécie no mega exemplo do Banestado: alguns procuradores honestos apoiados por um delegado da Polícia Federal abnegado apuram em Nova Iorque, com toda assistência dos Procuradores e do FBI norte-americano, a origem e destino dessa extraordinária movimentação financeira. Observe-se que a extraordinária cooperação norte-americana neste caso deve-se não propriamente às mesmas razões éticas do lado brasileiro, mas provavelmente às inúmeras conexões misteriosas que o terrorismo internacional utilizou no período, movimentando recursos por intermédio dessa e de outras praças financeiras globalizadas.

O caso Banestado e o seu tamanho que, diga-se de passagem, não é único, sugere uma monumental cumplicidade de parte da elite econômica e política do país com o crime financeiro organizado. Daí que, operações do tipo “abafa CPI no Senado”, “adia CPI na Câmara” e “substituição do delegado da Polícia Federal responsável pelo caso” são maus procedimentos para quem de fato quer separar o joio do trigo.

Felizmente há um novo e digno Chefe da Procuradoria Geral da República, Cláudio Fonteles, e um velho e honrado Consultor Geral da República, Waldir Pires, que não irão engavetar estes indícios fortes de apropriação indébita do patrimônio público. Há sinais evidentes de que muitas das empresas envolvidas nessa excepcional transferência de cerca de 8% do PIB brasileiro são também devedoras do INSS e/ou da Receita Federal, alimentando o monumental crescimento da dívida ativa para com a União, que hoje (2003) está na casa dos 50% do PIB brasileiro (cerca de 600 bilhões de reais a preços de maio de 2003), e que cresce ano a ano a taxas extraordinárias.

Esses e outros haveres públicos potenciais da União, que deveriam ter sido salvaguardados pelo aparelho do estado e não o foram no governo passado, aproximam perigosamente grande número dos seus beneficiários da criminalidade comum e ameaçam as instituições do estado democrático.

Mas os sonegadores, especuladores, agentes da corrupção, traficantes de influência e de outras coisas precisam sentir a mão pesada do Ministério Público e do Judiciário, talvez a última esperança que nos resta de salvação pública, já que nenhuma inibição têm sofrido pelas iniciativas em curso da parte econômico-financeira do Executivo e das cúpulas do Poder Legislativo.

Sem ação reparadora eficaz, a economia e a criminalidade poderão se unificar transformando o processo competitivo por recursos públicos em pura rapinagem.

LULA E O MOVIMENTO DOS SEM-TERRA (MST) ³³

A questão de Lula e o MST não se resume ao episódio do boné, que tanta indignação causou aos donos de terras e aos que se julgam intérpretes dos destinos do país.

³³ Cf. Seção “Política”, Boletim Rede, Centro Alceu Amoroso Lima, Petrópolis, julho de 2003,.

Há entre Lula e o MST uma identidade natural de origem e de lutas. Ambos cresceram abrindo novos espaços para que os direitos dos excluídos pudessem se configurar em novas leis, capazes de expressar a justiça social.

A aproximação e a identidade de Lula com o MST mostra como as nossas elites não engoliram a eleição do novo presidente da república. Estas jamais imaginaram ser possível alguém como ele entrar no santuário reservado apenas a uma parcela mínima da nossa sociedade: os industriais, os professores acadêmicos, banqueiros, donos do dinheiro e da terra.

De repente, o povo elegeu um presidente nascido e humanamente educado com o jeito e o modo de ser dos excluídos, sensível, capaz de dialogar e de negociar quando se depara com um impasse onde haja uma causa socialmente justa a ser defendida. Seu posicionamento é rápido e claro, apesar de, às vezes, os seus colaboradores e a máquina do Estado serem lentos em colocar em marcha os novos caminhos.

Este presidente com um perfil novo abre as portas aos Sem-Terra. Estes, na sua incansável marcha organizada, perambulam pelo imenso país. Chamam a atenção. Eles querem dizer e mostrar: a ordem estabelecida do direito à propriedade da terra nem sempre é justa nem socialmente legal. Insistem que é preciso mudá-la mediante uma autêntica reforma agrária sempre adiada pelos entraves políticos, jurídicos e burocráticos.

A sintonia de Lula com o MST está a sinalizar a urgência de decisões políticas que olhem o direito à propriedade com os olhos daqueles quem não têm o mínimo para sobreviver. Nestas condições é justa a resistência pacífica e ocupacional. Afinal, quem tem um boné na cabeça tem identidade, tem o endereço da caminhada e da resistência. Não se esconde atrás de capuzes e ameaçadores fuzis AR15. Querer desmanchar esta identidade de Lula com o MST seria romper a ordem natural do encontro de pessoas de mesmas origens.

E mais, seria romper com a ordem democrática que o sufragou majoritariamente pelos votos. Se Lula não se aproximar do MST, nesta hora de esperança e de mudança significadas pelos avanços nascidos dos movimentos sociais, o país continuará navegando nas incertezas de um presente e um futuro melhores para a sua massa de excluídos.

ANEXO I
DESPESA BRUTA E LÍQUIDA DOS REGIMES DA PREVIDÊNCIA
DO SETOR PÚBLICO (% DO PIB)
2001 – 2003

Tempo Desp. p/Unid.	2001	2002	2003 (Estimado)
Despesa Bruta Total	4,7	4,7	4,0
Despesa Líquida Total	<u>3,1</u>	<u>3,0</u>	<u>2,6</u>
Despesa Líquida da União	1,9	1,7	1,4

Despesa Líquida dos Estados	1,1	1,1	1,0
Despesa Líquida dos Municípios	0,2	0,2	0,2

Fonte: Tabela 2 E.M.I. MPS/Casa Civil – PR, em 29/04/2003

Obs: A diferença entre “Despesa Bruta” e “Despesa Líquida” é o valor das contribuições dos servidores acrescido do valor atribuível ao empregador (Setor Público).

O argumento do gasto fiscal exacerbado não está muito claro na apresentação dos dados empíricos que se faz na Exposição de Motivos. Como se observa pelos dados da Tabela 1, o gasto fiscal líquido é cadente no triênio (cai de 3,1% do PIB para 2,6%), se medido como proporção do PIB, e seria ainda menor se medido em termos de valor constante da moeda.

ANEXO II

Tabela 1

Orçamento (presumido) de Seguridade Social para O ano de 2001 (Execução) – (bilhões de reais)

Gastos Sociais Legalmente Atribuíveis	Exec.	Contribuições Vinculadas e Outros Recursos	A Antes do DRU	B Depois do DRU	A-B
Gastos do Tipo “a”					
i) Prev. Básica	76,6	1-Contrib. Empregadores e Trabalhadores	63,6	63,6	0
		2-Contrib. sobre o faturamento-COFINS	46,0	36,8	9,21
ii) Benefícios de Prest. Continuada da LOAS	4,5	3-Contrib. s/ Moviment. Financeira	17,0	13,6	3,4
iii) Atendimento Ambulatorial Emergencial e Hospitalar no SUS	12,1	4-Contrib. sobre o Lucro Líquido	9,3	7,4	1,9
iv) Seguro Desemprego	5,1	5-Receita de Prognóstico	0,45	0,45	
		6-PIS/PASEP vinculado ao Seguro Desemprego	6,4	5,1	1,3
Subtotal “a”	<u>98,0</u>	Subtotal (1+2+3+4+5+6)	142,75	126,95	15,8
Gastos do Tipo “b”					
1) Saúde da Família	2,8	7-Recursos Provenientes de Impostos	5,93	5,93	
2) Demais Programas do Min.Saúde	11,3	Subtotal (1+2 ++7)	148,68	132,88	
3) Programas Assistenciais Focalizados (FNAS)	0,6	8-Contribuição à Seguridade do Servidor Público.	3,78	3,02	0,76
4) Merenda Escolar	1,0	Total Geral	151,5	135,9	16,6
5) Demais Programas	4,6				

do MPAS					
Subtotal "b"	20,3	Total das Fontes de Receita	151,7	135,90	16,6
Gastos do tipo "c"					
Programas de Garantia Renda Mínima	0,5				
-Bolsa Escola	0,1				
-Bolsa Alimentação	1,3				
-Outros do Fundo Pobreza					
Subtotal "c"	1,9				
Grupo "d":					
Previdência dos Inativos e Pensionista da União	29,2				
Total Geral(a+b+c+d)	149,4				

(*) Valor atribuído a partir do desempenho efetivamente financiado

ANEXO III

Brasil: Pessoas de Acordo com o Acesso a Benefícios da Seguridade Social e Renda Domiciliar Per Capita (Incluindo e Excluindo a Renda Previdenciária), 1999.

Total incluindo a renda previdenciária								
Em Sa- lários Mínimos	Total (A)	Não re- cebe Benefício (B)	Benefício Básico (1 SM) (C)	Benefício Contributivo (D)	Total (E)	Não re- cebe Benefício (F)	Benefício Básico (1 SM) (G)	Benefício Contributivo (H)
Menos de ¼	10,4%	11,5%	2,0%	0,8%	19,8%	17,2%	45,2%	33,7%
Entre ¼ e ½	16,3%	17,5%	12,3%	2,9%	17,4%	17,9%	17,5%	9,0%
Entre ½ e 1	24,8%	25,2%	31,6%	11,1%	23,1%	23,9%	18,4%	15,5%
Entre 1 e 2	24,2%	22,95	41,3%	25,7%	20,3%	21,0%	12,2%	17,3%
Entre 2 e 3	9,5%	9,2%	6,9%	17,9%	7,9%	8,2%	3,4%	8,3%
Entre 3 e 5	7,2%	6,8%	3,9%	17,4%	5,8%	6,0%	2,1%	7,1%
Entre 5 e 10	5,1%	4,7%	1,6%	15,0%	3,9%	4,0%	0,9%	5,8%
Entre 10 e 20	1,9%	1,7%	0,3%	6,5%	1,4%	1,5%	0,2%	2,4%
20 ou mais	0,5%	0,4%	0,1%	2,5%	0,4%	0,4%	0,0%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD.

Nota: Salário Mínimo Oficial (SM). Benefício contributivo diferente de 1 SM