



**ECONOMIA
PARA
POUCOS:
IMPACTOS SOCIAIS
DA AUSTERIDADE
E ALTERNATIVAS
PARA O BRASIL**

ORGANIZADORES:

PEDRO ROSSI

ESTHER DWECK

ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA



Coordenação editorial:

Cauê Seignemartin Ameni, Hugo Albuquerque e Manuela Beloni

Revisão e preparação:

Hugo Albuquerque

Diagramação:

Vanessa Nicolav

Capa:

Pedro Marin

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R831e	Rossi, Pedro
	Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil / Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luiza. - São Paulo : Autonomia Literária, 2018. 375 p. ; 16cm x 23cm.
	Inclui biografia e índice. ISBN: 978-85-69536-28-4
	1. Economia. I. Dweck, Esther. II. Luiza, Ana. III. Título.
2018-990	CDD 330 CDU 33

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índice para catálogo sistemático

1. Economia 330
2. Economia 33



**AUTONOMIA
LITERÁRIA**

editora autonomia literária
Rua Conselheiro Ramalho, 945
01325-001 São Paulo-SP
autonomialiteraria@gmail.com
www.autonomialiteraria.com.br

Apoiadores:

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

ANFIP
Associação Nacional de Instituições
Financeiras do Brasil

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

**FUNDAÇÃO
Perseu Abramo**
Partido dos Trabalhadores

tricontinental



**ECONOMIA
PARA
POUCOS:
IMPACTOS SOCIAIS
DA AUSTERIDADE
E ALTERNATIVAS
PARA O BRASIL**

ORGANIZADORES:

PEDRO ROSSI

ESTHER DWECK

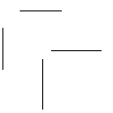
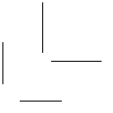
ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 Economia Política da Austeridade <i>Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes</i>	14
CAPÍTULO 2 Austeridade e desigualdade social no Brasil <i>Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira e Pedro Rossi</i>	32
CAPÍTULO 3 Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro <i>Eduardo Fagnani</i>	57
CAPÍTULO 4 Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em saúde <i>Francisco R. Funcia e Carlos Octávio Ocké-Reis</i>	83
CAPÍTULO 5 Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95 <i>Daniel Cara e Andressa Pellanda</i>	98
CAPÍTULO 6 Educação superior no Brasil: a inclusão interrompida <i>Ana Luíza Matos de Oliveira</i>	127
CAPÍTULO 7 Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal <i>Camila Gramkow</i>	147
CAPÍTULO 8 A morte lenta das políticas federais de cultura <i>João Brant</i>	171

CAPÍTULO 9	
Austeridade, segurança pública e federalismo: o caso do Rio de Janeiro	189
<i>Bruno Leonardo Barth Sobral</i>	
CAPÍTULO 10	
O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas	215
<i>Caio Santo Amore e Karina Leitão</i>	
CAPÍTULO 11	
Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira	242
<i>Luciano Mansor de Mattos</i>	
CAPÍTULO 12	
A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas	263
<i>Gustavo Souto de Noronha</i>	
CAPÍTULO 13	
A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres	281
<i>Marilane Oliveira Teixeira</i>	
CAPÍTULO 14	
Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais	301
<i>Grazielle David</i>	
CAPÍTULO 15	
Do sofrimento invisível à ação articulada: Relatos da missão especial da plataforma DHESCA sobre o impacto das política econômica de austeridade	320
<i>Denise Carreira</i>	
CONCLUSÃO	
Para além da austeridade	361



INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e, sem dúvida, essa é uma das nossas características mais injustas. Apesar da recente melhora, as desigualdades se manifestam em diversos níveis; desigualdade de renda, de gênero e raça, de acesso a bens e serviços e de riqueza, sem falar nas desigualdades regionais e de condições de trabalho. Enfrentar esse problema deveria ser a agenda prioritária brasileira, e a política fiscal tem uma papel central nessa agenda. A Constituição de 1988 prevê diversos mecanismos que deveriam atuar nesse sentido, mas muitas das medidas aprovadas não saíram do papel até hoje, ou não foram totalmente aplicadas. Aquele projeto inclusivo de promoção de uma sociedade mais justa está ficando cada dia mais distante. Cada vez mais, adotam-se medidas que limitam a ação do Estado e promovem cada vez mais uma economia para poucos, justamente para aqueles que hoje se encontram no topo da pirâmide.

Essas medidas, em grande parte, decorrem da ascensão, do discurso da austeridade econômica como forma de se caminhar para um novo projeto de desenvolvimento. Austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. As práticas políticas em nome dessa ideia, que já se mostraram ser seletivas e excludentes, assumiram protagonismo a partir de 2015 como um plano de ajuste de curto prazo da economia brasileira, porém, em 2016, os princípios da austeridade passam a nortear o setor público de forma estrutural com a Emenda Constitucional 95 (EC 95) que impõe uma redução do tamanho relati-

vo do Estado para próximos vinte anos. Assim, o Brasil entra no que poderíamos chamar da “Era da austeridade”.

Essa nova forma de gestão do orçamento público tem consequências macroeconômicas e distributivas e condiciona a capacidade dos governos de induzir o crescimento econômico e de promover o bem-estar social. Tal mudança profunda na gestão fiscal afeta a vida das pessoas e tem, portanto, importantes impactos sociais.

Quais os efeitos da austeridade na ponta? No acesso aos direitos sociais como saúde e educação? Na vida das pessoas do campo? Na preservação do meio ambiente? No acesso à cultura da população mais carente? Como fica o papel do Estado na garantia de direitos humanos básicos? Na redução do déficit habitacional? E como ficam os princípios básicos da Constituição Federal de 1988 nesse contexto de austeridade? Há alternativas a esse projeto?

Esse livro busca responder a essas perguntas e, ao fazer isso, articula o tema da gestão orçamentária com a agenda dos direitos sociais. Trata-se de uma abordagem pouco comum na literatura especializada que usualmente separa a dimensão macroeconômica – orçamento público, regime e política fiscal – e a dimensão social – políticas setoriais, financiamento de programas específicos.

Assim, busca-se avaliar os impactos sociais de decisões macroeconômicas, como o novo regime fiscal instituído pela EC 95, assim como as mudanças de concepção nas políticas públicas. Parte-se do princípio de que uma decisão política que implica corte de gastos sociais pode ser também uma decisão sobre a privação do acesso a direitos.

Nesse contexto, os dois capítulos iniciais deste livro são voltados para os aspectos macroeconômicos e políticos da austeridade fiscal enquanto os demais se dirigem às áreas sociais - seguridade social, saúde, educação básica, educação superior, meio ambiente, cultura, segurança, moradia, agricultura familiar, reforma agrária, mulheres e direitos humanos. Os capítulos buscam (i) apresentar aos avanços e limites recentes das políticas públicas, (ii) mostrar o impacto sociais dos cortes orçamentários e de outras mudanças nas orientações de políticas e (iii) apontar caminhos para uma agenda positiva para as áreas.

O primeiro capítulo do livro, intitulado “**Economia Política** da Austeridade” e de autoria de Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes, mostra que a austeridade é uma opção política deliberada e não uma necessidade técnica que se impõe como única alternativa. Os autores discutem o conceito e a lógica

subjacente à defesa da austeridade destacando os elementos políticos e ideológicos por detrás desse discurso e descrevem os mitos que sustentam o discurso da austeridade como o mito da “fada da confiança” e a “metáfora do orçamento doméstico”. Além disso, o capítulo analisa detalhadamente a literatura internacional que trata do impacto desses ajustes fiscais sobre o crescimento econômico e mostra que não há evidências empíricas sólidas que sustentem a eficácia da austeridade.

Já o segundo capítulo, “Austeridade e **desigualdade social** no Brasil”, de autoria de Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira e Pedro Rossi, apresenta as políticas de austeridade aplicadas no Brasil, que começam com o ajuste de 2015 e mudam de natureza a partir da EC 95, e mostra os seus efeitos sobre o mercado de trabalho, salários e distribuição de renda. Este capítulo dá especial atenção para a análise do impacto distributivo da política fiscal e mostra que o importante impacto do gasto social como redutor da desigualdade social no Brasil está ameaçado pelas reformas preconizadas no bojo da EC 95.

“*Austeridade e **proteção social**: a destruição do marco civilizatório brasileiro*” é o título do terceiro capítulo, de autoria de Eduardo Fagnani. Neste capítulo, resgatam-se as reações conservadoras ao pacto social da Constituição de 1988, desde as declarações de Roberto Campos que afirmava que esse pacto estimulava a ociosidade até as novas versões do ataque à Constituição com a tese de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou de que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”. Nesse contexto, a austeridade é apresentada como parte de um projeto de negação da cidadania social, almejada pela constituição de 1988. Além disso, o capítulo aponta a importância da seguridade social para a redução da pobreza e para o desenvolvimento e analisa a evolução do orçamento da seguridade social, destacando a captura de receitas por meio de mecanismos de desvinculação.

No capítulo 4, “*Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em **saúde***”, Francisco Funcia e Carlos Ocké-Reis discutem os efeitos orçamentários da austeridade no financiamento da saúde à luz da necessidade de consolidação dos pressupostos constitucionais do SUS, de ampliar o financiamento da saúde pública e alargar a capacidade regulatória do Estado sobre o mercado de serviços de saúde. Os autores ainda apresentam propostas e avalliam a necessidade de articulações políticas para defesa da saúde pública.

O quinto capítulo, “*Avanços e retrocessos na **Educação Básica**: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95*”, de Daniel Cara e Andressa Pellan-

da, recupera a trajetória percorrida pelo país na busca por materializar o direito fundamental à educação, desde a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, passando aprovação do Fundeb em 2007, da Lei do Piso em 2008 e da EC 59, em 2009, demonstrando o arcabouço legal de conquistas no período recente que culmina com a aprovação do Plano Nacional de Educação. Essa recuperação histórica contrasta com os constrangimentos econômicos dos últimos anos, de flagrante descumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e com as perspectivas futuras sombrias anunciadas pela a EC 95. A partir desse cenário, o capítulo aponta as principais tarefas políticas no campo da educação básica, dentre essas, a necessidade de financiamentos públicos para materializar os mecanismos de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Ana Luíza Matos de Oliveira é a autora do capítulo 6 intitulado “**Educação superior: a inclusão interrompida**”. Neste capítulo, a autora descreve a expansão da educação superior brasileira desde 1988 e a mudança no perfil dos estudantes universitários como decorrência de políticas públicas recentes com enfoque na inclusão. Em seguida, mostram-se os cortes orçamentários e as perspectivas para a educação superior, uma das áreas mais afetadas pelas políticas de austeridade. O capítulo se encerra de forma propositiva, com os caminhos para uma agenda positiva.

O capítulo 7 é dedicado ao meio ambiente: **Política ambiental no Brasil: Perspectivas a partir do gasto público federal** e tem autoria de Camila Gramkow. Neste capítulo, descreve-se como o processo recente de fortalecimento das instituições, assim como a evolução do gasto ambiental que tem as importantes finalidades de preservar e conservar o meio ambiente, a recuperar as áreas degradadas e controlar os recursos hídricos está ameaçado pelos cortes já realizados e que estão por vir. O capítulo mostra que os cortes orçamentários da despesa ambiental tiveram início em 2015, aprofundaram-se em 2016, mantiveram-se em 2017 e em 2018 foram autorizados cortes significativos. Esse novo cenário de restrição fiscal fragiliza ainda mais a agenda ambiental, em um contexto de crescente importância da política ambiental. Dentre as maiores conquistas recentes da política ambiental está a significativa redução do desmatamento da Amazônia, trajetória que foi revertida nos anos de ajuste fiscal. Ademais, o capítulo ainda aponta alternativas de financiamento e a necessidade de se construir uma agenda ambiental para o país que fortaleça a proteção ambiental, um dos pilares da Constituição Federal de 1988.

Em *A morte lenta das políticas federais de cultura*, João Brant oferece uma detalhada e didática descrição do orçamento federal do Ministério da Cultura (MinC) distinguindo o que é destinado para o Fundo Nacional de Cultura, para as entidades vinculadas, como o Iphan e a Agência Nacional do Cinema, e o que é diretamente administrado pelo MinC. Com a perspectiva orçamentária em foco, o autor analisa a gestão do MinC sob a gestão dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira que ampliou o reconhecimento da cultura como direito – de fruição, produção e circulação de bens e serviços culturais – e como parte essencial da cidadania. Dos avanços recentes ao retrocesso marcante a partir de 2015, o artigo conclui apontando caminhos que começam com a recomposição do orçamento do Minc.

No capítulo 9, *Austeridade, segurança pública e federalismo: o caso do Rio de Janeiro*, de autoria de Bruno Sobral, discute-se o impacto da austeridade nas Unidades da Federação, usando como exemplo a situação das finanças estaduais do Rio de Janeiro. O autor analisa as finanças estaduais do Rio de Janeiro e o acordo do estado com o governo federal que, segundo o autor configura a imposição de um programa de austeridade no âmbito do federalismo brasileiro. A partir disso, analisam-se os impactos da austeridade com atenção especial para o problema da segurança pública que culmina na intervenção militar no Estado.

O décimo capítulo deste livro se intitula *O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas* e é assinado por Caio Santo Amore e Karina Leitão. Neste capítulo, avalia-se a austeridade fiscal como empecilho ao enfrentamento da carência brasileira no campo habitacional além de interromper um ciclo de investimentos recorde em habitação social e urbanização de favelas que, apesar de limitações institucionais e políticas apontadas pelos autores, colocou o problema da habitação no centro da agenda federal.

Luciano Mattos analisa os programas voltados para agricultura familiar no capítulo 11, *Desestruturação das políticas voltadas à agricultura familiar brasileira*. O autor, mostra o processo de esvaziamento orçamentário e de mudança de concepção dessas políticas que se aprofunda com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo governo Michel Temer. Mostra-se que a maioria dos programas voltados à agricultura familiar foram extintos ou perderam relevância apesar da importância fundamental dessas políticas para evitar o recrudescimento da violência no campo, o empobrecimento massivo

da população rural, o aumento do êxodo rural, a redução drástica da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico, os riscos de perda de garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

No capítulo 12, “*A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas*”, Gustavo Noronha apresenta a disputa por dois modelos agrícolas no Brasil, o primeiro associado ao agronegócio patronal e o segundo com foco na agricultura familiar, reforma agrária e comunidades tradicionais. Nesse contexto, a austeridade fiscal enfraquece instituições públicas, como o Incra, e fortalece o lado patronal dessa disputa entre modelos. Além disso, o autor nos oferece um conjunto de propostas para um novo paradigma de políticas agrárias.

Tanto as relações de mercado de trabalho quanto as interferências do poder público têm impactos diferenciados sobre mulheres e homens, dada a maior responsabilidade das mulheres brasileiras no cuidado da família, mas também por conta da inserção mais precária das mulheres no mercado de trabalho. O capítulo 13 “*A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres*”, de autoria de Marilane Oliveira Teixeira, trata dessas relações desiguais e do impacto das políticas de austeridade sobre o cotidiano das mulheres. Destacam-se os avanços recentes das políticas voltadas para as mulheres e os retrocessos a partir de 2015 que atingem mais duramente as mulheres, especialmente das mulheres negras.

O capítulo 14, *Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais*, traz uma nova perspectiva para a temática deste livro ao abordar o debate sobre relação entre orçamento público e agenda dos direitos humanos que tem se tornado cada vez mais importante no plano internacional, ainda que seja praticamente irrelevante no Brasil. Sua autora, Grazielle David, nos descreve como a legislação internacional de direitos humanos traz princípios importantes para a gestão do orçamento público que inibem cortes de gastos públicos que inviabilizam o financiamento e a realização progressiva dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O capítulo ainda mostra como o Brasil já está violando princípios internacionais de direitos humanos com as medidas de austeridade recentemente adotadas, com destaque para a Emenda Constitucional 95.

Introdução

Por fim, o último capítulo do livro é de autoria de Denise Carreira. Trata-se de um capítulo especial que sistematiza as missões da Plataforma Dhesca¹ realizadas entre abril e setembro de 2017, sobre os efeitos da austeridade nos direitos humanos. Com o objetivo de avaliar como a política econômica de austeridade está chegando à **vida das pessoas**, das famílias, das comunidades em diferentes lugares do país, como vem afetando os corpos, as relações sociais e as condições concretas de sobrevivência da população foram realizadas cinco missões: (i) nas comunidades impactadas pelo desmonte da política nacional de agricultura familiar e de reforma agrária em Goiás, (ii) na realidade das famílias atingidas pela tríplice epidemia (dengue, chicungunha e zika) em Pernambuco, (iii) no aumento exponencial da violência nas favelas cariocas, (iv) na perseguição à população em situação de rua e àquela que vive em ocupações de moradia em São Paulo e (v) na populações indígenas após o fechamento de postos da Funai (Fundação Nacional do Índio) em vários estados brasileiros. O capítulo ainda faz recomendações específicas e propõe linhas de ação geral para promover o debate público em torno dos efeitos dos cortes orçamentários.

Ao final, uma conclusão sistematiza as principais contribuições deste livro e aponta o caminho alternativo à austeridade, convidando o leitor à ação.

1 Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais.