

## EDITORIAL

### REFORMA DA PREVIDÊNCIA: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 À PROPOSTA DE REFORMA DO GOVERNO ATUAL

*Lauro Mattei\**

O debate atual sobre a reforma da previdência precisa ser contextualizado no âmbito daquilo que se pensa para o país em termos de um sistema de proteção social. Para tanto, o ponto de partida dessa discussão necessariamente tem que ser a Constituição de 1988. Nela, pela primeira vez na história republicana, foi instituído um capítulo específico sobre os direitos sociais, o qual instituiu o sistema de seguridade social, que é composto pelos setores da saúde, da previdência e da assistência social. Tal sistema está consagrado nos artigos 194 e 195 da atual Constituição Federal.

Esse sistema definiu a seguridade social como um direito de todo cidadão brasileiro, ao mesmo tempo em que definiu as regras básicas de funcionamento do mesmo assentadas no princípio da universalidade. Além disso, ficou instituído também os mecanismos de financiamento desse sistema a partir da participação tripartite, ou seja, da contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado.

Naquela época existia um problema grave em relação ao princípio da universalidade, uma vez que o acesso à aposentadoria, por exemplo, era restrito apenas aos trabalhadores urbanos. Quando esse princípio foi aprovado, estendendo o mesmo direito aos trabalhadores rurais, imediatamente surgiram questionamentos muito semelhantes aos atuais, chegando-se a afirmar que tal benefício aos trabalhadores rurais iria quebrar a previdência social.

De qualquer forma, cinco anos após a extensão desse direito aos trabalhadores rurais, estudos do IPEA de 1997 e 1998 comprovaram que não somente a previdência não quebrou como esses benefícios foram fundamentais para dinamizar as economias locais em milhares de pequenos municípios do país. Este foi o primeiro momento do debate sobre a previdência, quando a cantilena neoliberal não se sustentou.

O segundo momento desse debate também ocorreu na década de 1990, período em que começaram a se introduzir ações mais efetivas no sentido de desmontar o modelo de seguridade social aprovado na Constituição de 1988. Neste caso, chama

---

\* Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRJ. Email: l.mattei@ufsc.br.

atenção a introdução do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (a conhecida DRU) que retirou 20% do total de recursos constitucionais destinados à seguridade social, deixando-os livres para serem aplicados onde o governo desejasse. Esse mecanismo iniciou o processo de desequilíbrio do sistema pelo lado da receita, assunto que sequer está na pauta das discussões atuais.

O terceiro momento do processo de desmonte do sistema de seguridade social ocorreu durante a segunda década do século XXI. Por um lado, no ano de 2016 o governo Temer ampliou o percentual da DRU de 20% para 30%. Em termos monetários, essa ampliação significou a retirada de R\$ 126 bilhões da receita do sistema apenas no ano de 2016. Por outro lado, as desonerações fiscais implementadas pelo governo Dilma a partir de 2011 afetaram negativamente a receita do sistema de seguridade social em aproximadamente R\$ 90 bilhões ao ano.

Devemos acrescentar, ainda, os impactos negativos sobre a receita do sistema derivados das dívidas crescentes, especialmente das grandes empresas, dos grandes bancos e dos times de futebol, cujo montante divulgado recentemente pelo sindicato nacional dos auditores fiscais do INSS atingiu R\$ 500 bilhões.

Esses são, a nosso ver, os elementos centrais que levaram ao colapso da saúde financeira do sistema de seguridade social, por mais que se insista no debate atual que o problema está restrito ao problema do gasto, ou seja, do pagamento dos benefícios. Por isso, torna-se relevante entender como o problema da previdência foi recolocado novamente na agenda política do país após o golpe jurídico-parlamentar perpetrado em 2016.

É importante destacar que as forças conservadoras que foram alçadas ao poder político do país após o referido golpe tinham como premissa uma perspectiva neoliberal para enfrentar a crise econômica que afetava (e ainda afeta) o Brasil. Para tanto, alinharam essa perspectiva econômica a uma agenda política amplificada em três dimensões essenciais. Em primeiro lugar, aprovou-se ainda no ano de 2016, uma Proposta de Emenda Constitucional de controle dos gastos sociais, estabelecendo-se um teto para os mesmos por um período de 20 anos (PEC dos gastos sociais). Percebe-se claramente que esse controle ganhou dimensão nacional nas diversas áreas, particularmente na saúde e educação, onde os cortes são bastante visíveis.

Na sequência, ainda no ano de 2017, foi aprovada a reforma trabalhista com o lema de que sua aprovação resultaria imediatamente na criação de milhões de empregos, segundo vozes de setores empresariais apoiadores do golpe jurídico-parlamentar. O fato

concreto é que, um ano após a aprovação dessa reforma, o desemprego direto não parou de crescer, atingindo atualmente cerca de 13 milhões de trabalhadores. Se a este contingente foram acrescentados os trabalhadores que fazem bicos e não conseguem trabalhar uma jornada de trabalho integral e os trabalhadores desalentados (aqueles que procuraram emprego, não encontraram e desistiram) chega-se a um montante de aproximadamente 28 milhões de pessoas, o que significa quase um terço da População Economicamente Atividade (PEA) do país. Isso significa dizer que a reforma trabalhista representou uma brutal precarização do mercado de trabalho do país.

No ano de 2018, ainda sob vigência do governo Temer, foi encaminhada ao Congresso Nacional uma proposta de reforma da previdência social, o que fecharia o tripé de reformas propostas pelos neoliberais que passaram a dominar a agenda política do país. Diante de um conjunto de escândalos políticos que abalaram o governo Temer, essa proposta não obteve êxito até o final de seu mandato (2018).

Foi exatamente neste ponto que o governo empossado em janeiro de 2019 retomou a agenda política neoliberal, ou seja, a partir da reforma da previdência. Todavia, sua proposta é bem mais agressiva no sentido de desmontar efetivamente o projeto de seguridade social emanado da Constituição de 1988, conforme veremos nos diversos artigos que fazem parte desta edição especial.

Mas antes de mencionar os assuntos de tais textos, gostaria apenas de sintetizar algumas questões decorrentes da leitura que estou fazendo de todo esse processo. De um modo geral, pode-se dizer que a proposta de reforma em discussão atualmente no Congresso Nacional enceta, de forma articulada, um aspecto social e um aspecto econômico. No primeiro caso, é importante destacar que a principal proposta de mudança diz respeito ao fim do critério “tempo de contribuição” para obtenção de aposentadoria. Se aprovada a proposta do governo, a aposentadoria se dará somente pelo critério da idade, sendo 65 anos para homens e 62 anos para mulheres.

Neste caso, a proposta prevê uma regra rígida de transição em relação à regra geral atual de 96 x 86, ou seja, para os homens se aposentarem é necessário que a soma da idade mais o tempo de contribuição atinja 96 e para as mulheres esta soma tem que atingir 86. Pelas regras de transição para finalizar a duplicidade de critérios e prevalecer apenas o critério da idade esses números serão de 105 (H) e 100 (M). Tomando-se o ano de 2020 como parâmetro, a transição para os homens acontecerá em 2028 (quando se atingirá o 105 e se extinguirá o critério) e para as mulheres em 2033, quando também se

extinguirá o critério, uma vez que a aposentadoria das mulheres passará a ser por idade aos 62 anos.

Uma consequência prática posterior a esta transição é que os ingressantes no mercado de trabalho (homens depois de 2028 e mulheres depois de 2033) irão trabalhar muito mais para se aposentar. Isto porque a realidade atual do mercado de trabalho - à luz das condições socioeconômicas das famílias brasileiras - revela que tanto homens quanto mulheres ingressam no mercado de trabalho bem mais cedo, comparativamente aos países europeus onde prevalece a aposentadoria por idade. Nesses países, a imensa maioria dos jovens primeiramente se qualifica de forma gratuita na maioria dos países para, posteriormente, adentrar ao mercado de trabalho com alguma profissão já definida. Isso vai ocorrer, em média, aos 22 ou 23 anos. Em grande medida, isso explica porque nesses países entre 60 a 70% da população tem nível de escolaridade superior. Nossa realidade é muito diferente, uma vez que atualmente ao redor de 10% da população brasileira tem esse mesmo nível de escolaridade, ao mesmo tempo em que grande parte dos ingressantes no mercado de trabalho estão na faixa etária entre 16 a 17 anos de idade. O resultado prático dessa proposta é que se buscará resolver um problema social histórico - desigualdade social - impondo aos trabalhadores 'trabalharem mais'.

Do ponto de vista econômico, a proposta é bem mais explícita e pode ser resumida da seguinte forma: o Estado se eximirá de cuidar das pessoas na terceira idade e transferirá esta responsabilidade ao mercado. E isto se explica pela ideia da adoção dos "Fundos de Capitalização", os quais terão a função de complementar o valor das aposentadorias. Neste caso, pode-se dizer com tranquilidade que a adoção desse mecanismo irá acentuar ainda mais a desigualdade social, uma vez que somente aquelas parcelas da sociedade com um determinado padrão médio de renda poderão participar do sistema de capitalização, uma vez que mensalmente podem destinar uma parte de seus rendimentos para ter uma aposentadoria futura com valores monetários mais elevados.

Isso nos leva a concluir que o debate atual sobre a reforma da previdência embute em si dois projetos distintos de sociedade. Por um lado, temos o modelo que emergiu da Constituição de 1988 e que adotou o princípio da universalização como base da proteção social, à luz do que está sendo feito na maioria dos países desenvolvidos. O outro, refletido nas inúmeras entrevistas dos proponentes da reforma, em especial do Ministro da Economia, é um projeto que prioriza a individualização do sistema, deixando-o ao sabor das forças de mercado, uma vez que acreditam - como bons

neoliberais acéfalos - que o Estado é o mal de todos os problemas econômicos e sociais da nação.

Este número especial da Revista NECAT apresenta várias interpretações acadêmicas sobre o assunto que entendemos ser de interesse de toda a população brasileira. Assim, o primeiro artigo, intitulado “Reforma da previdência social brasileira e a experiência internacional: custeio, benefícios, capitalização, mercado de trabalho e demografia” e de autoria de Milko Matijascic e Stephen J. Kay, apresenta alguns aspectos do debate brasileiro à luz de experiências internacionais. Para esses autores, a proposta enviada ao Congresso Nacional pelo atual governo no mês de fevereiro de 2019 representa uma tentativa de fazer um ajuste fiscal visando equilibrar as contas do governo federal. Por isso, o assunto acabou assumindo o papel central na agenda e nas negociações políticas atuais, traduzindo-se em mais uma etapa de um longo processo de tentativas de reformas previdenciárias iniciado ainda na década de 1990.

Desta forma, todos os parâmetros da proposta de reforma do governo Bolsonaro são analisados à luz de experiências internacionais, destacando-se o caso das reformas via regimes de capitalização realizadas a partir dos anos de 1990, especialmente na América Latina e na Europa Oriental. Neste caso, os autores destacam que desde o ano de 2004 as reformas baseadas neste regime previdenciário perderam importância, sendo que a partir de 2008 diversos países fizeram uma nova reforma eliminando o regime de capitalização.

O segundo artigo, intitulado “Reforma da previdência: qualificando o debate brasileiro à luz de experiências internacionais” e de autoria de Lena Lavinhas e Ana Carolina Cordilha, também destaca aspectos centrais da atual proposta do governo brasileiro, destacando o tema da capitalização. Para as autoras, o regime de capitalização em debate no Brasil é parte de uma transformação estrutural em curso do capitalismo global sob a liderança dos mercados financeiros. Com a crise financeira de 2008, ocorreram importantes impactos sobre as contas individuais em países que implementaram o regime de capitalização, provocando elevação do grau de risco do funcionamento dos mesmos.

Mostrando que os regimes de capitalização favorecem a concentração de renda e de riqueza, as autoras defendem a importância do regime público de repartição simples sob responsabilidade do Estado, o qual atua também no sentido de reduzir as desigualdades sociais, pelo fato de que o mesmo mais se adequa à realidade do país e às necessidades reais do conjunto da população brasileira.

O terceiro artigo, intitulado “Afinal de contas, a previdência tem déficit?” e de autoria de Clemente Ganz Lúcio e Clóvis Scherer, enfrenta o debate controverso sobre a existência ou não de déficit no sistema previdenciário brasileiro. Os autores entendem que o debate sobre a sustentabilidade financeira corrente e de longo prazo da Previdência requer um debate mais profundo e que precisa estar embasado no que foi definido pela Constituição Federal de 1988, momento em que se criou um sistema de financiamento da seguridade social com múltiplas e variadas fontes. Portanto, o assunto não pode ser analisado apenas como uma diferença contábil entre receitas e despesas, necessitando de uma interpretação dos dispositivos constitucionais e suas respectivas relações com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros.

Neste artigo, seus autores se alinham as teses de que o orçamento da Seguridade Social do país é estruturalmente saudável, buscando nas definições constitucionais sobre o Orçamento da Seguridade as bases para o entendimento da real situação das contas da Previdência Social e sua evolução ao longo dos últimos anos. Desta forma, concluem que a situação corrente do orçamento da Seguridade Social apresenta pequeno déficit relacionado à conjuntura econômica adversa e perda de receitas por desvinculações e desonerações. Todavia, a década passada mostrou que em um ambiente de crescimento econômico com geração de empregos e formalização das relações de trabalho, houve equilíbrio do orçamento da Seguridade Social, inclusive com expansão da cobertura promovida pelo modelo de proteção social brasileiro.

O quarto artigo, intitulado “(Des)estruturação da Seguridade Social no Brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais” e de autoria de Juliano Giassi Goularti e Rossandra Oliveira Maciel de Bitencourt, apresenta a trajetória recente do sistema de seguridade social, enaltecendo o processo de desmonte do mesmo que vem sendo desmontado desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que fixou um limite para os gastos sociais do governo federal, bem como da política de desonerações tributárias com contribuições sociais, o que acabou comprometendo parte expressiva da receita do sistema de seguridade social.

Segundo os autores, a proposta em tramitação atualmente no Congresso Nacional irá afetar não somente o acesso à aposentadoria, mas também o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais e a possibilidade de acumulação de benefícios. Além disso, sob a égide da dominância financeira e da ideologia neoliberal, o que está se propondo é a substituição de regimes previdenciários públicos pelo sistema de capitalização que acabará se transformando em um típico processo de mercantilização

do sistema previdenciário brasileiro. Com isso, concluem que todos os avanços relacionados aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988 estão sendo lentamente extintos.



É papel da Revista NECAT, além de divulgar o conhecimento existente, promover e estimular debates sobre temas e assuntos pertinentes ao desenvolvimento socioeconômico do país e do estado catarinense. Nessa direção, foi organizado o seminário semestral do NECAT no mês de abril de 2019 que contou com a participação de autores de artigos presentes neste número, bem como da presença maciça de estudantes, técnicos e professores da UFSC e de membros externos à comunidade universitária. Com isso, entendemos que estamos, enquanto universidade pública, cumprindo nosso papel junto à sociedade catarinense. Dando continuidade a essa missão, estamos disponibilizando o presente número, cujo foco de análise se concentra na temática da Reforma da Previdência Social no Brasil.