

# ALGUMAS REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – PEC 287/16

José Ricardo Caetano Costa

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

Os governos, tradicionalmente, encontram no apagar das luzes do ano que finda o momento propício para promover as reformas sociais que julgam importantes. Foi assim em 1998, com a Emenda Constitucional n. 20, em 2003, com a EC n. 41 e agora em 2016, com a PEC n. 287/16.

Talvez o ponto central, ou inicial, nestes processos são justamente a falta de discussão com a sociedade das alterações impostas (e não propostas) pelos governos. Não é possível aceitarmos que alterações legislativas que incidem diretamente na vida de milhões de pessoas não sejam examinadas à exaustão. Por mais sinceros que sejam os propósitos de novos legisladores e governantes, o que pensamos não se aplicar neste caso, é impensável que aumente o tempo de carência ou altere os critérios atuariais dos benefícios previdenciários, somente para citar dois exemplos corriqueiros, sem que os percipientes do processo não sejam chamados à discussão.

A experiência internacional, por sua vez, aponta que as alterações na idade dos benefícios são realizadas paulatina e gradativamente, ao longo de muitos anos. Exemplo da França, EUA e Japão.

No caso brasileiro, as alterações pontuais, paramétricas ou mais intensas do sistema ocorrem periodicamente, desrespeitando os direitos dos segurados que programam-se com a regra sempre defasada.

A PEC 287/16, por sua vez, opera uma alteração substancial em todo o sistema previdenciário, seja no RGPS ou no RPPS, à exceção dos militares.

Pretendemos, com o presente artigo, focar cinco pontos que julgamos fundamentais na referida alteração constitucional: a unificação dos regimes previdenciários (RPPS e RGPS), a expectativa e qualidade de vida dos segurados, a vedação da cumulação dos benefícios, o tratamento dado aos trabalhadores rurais e aos benefícios assistenciais e, como último ponto, o suposto déficit do sistema previdenciário, este utilizado como verdadeiro mote fundante do processo de reforma.

- **UNIFICAÇÃO DO RPPS E RGPS**

A começar pela **unificação dos regimes previdenciários**, nada a obstar caso não fosse calcado em um teto por baixo, tornando desatrativa qualquer carreira pública, o que comprometerá paulatinamente a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro.

A mera unificação dos sistemas, sem levar em conta as idiosincrasias de cada um deles, é no mínimo surreal: quando os cidadãos optam pelo serviço público abrem mão de vários direitos trabalhistas que os servidores não possuem. Exemplo disso é o FGTS e o seguro-desemprego que os celetistas possuem e podem utilizá-los quando da despedida imotivada.

Não há dúvidas que milhares de servidores, que não se encontram nas regras de

transição, deixaram o serviço público devido à perda do principal incentivo que possuem: uma aposentadoria mais vantajosa, em comparando-se aos trabalhadores celetistas. Nesse grupo incluem-se pesquisadores, professores, técnicos e tantos outros profissionais imprescindíveis no processo de desenvolvimento de nosso País. Lamentavelmente, trocarão o serviço público pela iniciativa privada, pelos incentivos atrativos que estes profissionais terão. Contraditoriamente, as empresas não terão custo algum na formação destes profissionais, uma vez que já “prontos” para o trabalho, com dispêndio de verba pública em sua formação.

Também não há dúvidas que a perda da qualidade dos serviços públicos é evidente, dentro desse quadro. Seja pela falta de atrativo aos novos servidores para que ingressem na carreira pública, seja pela evasão de servidores que já ingressaram na carreira mas perderam seus direitos no decorrer dela.

Com efeito, os servidores públicos trocam estes direitos pela estabilidade no serviço público, bem como na aposta por uma aposentadoria com proventos mais condizentes com o que recebem em atividade. Essa perspectiva começou a ser desconstituída gradativamente por meio de emendas constitucionais que quebraram a paridade e, em 2013, instituíram o FUNPRESP como forma de manter uma aposentadoria complementar para os que pretendiam contribuir acima do teto previdenciário.

Não há dúvida, face à pouca adesão dos servidores novos aos fundos de previdência instituídos, que a PEC em comento busca fortalecer estes Institutos de Previdência Complementar.

Por certo que não podemos ser contra a disparidade de salários e de proventos existentes no Brasil. É inconcebível que o salário total, pois isso é o que importa, de qualquer servidor público seja absurdamente maior que o salário mínimo do trabalhador. Isso não só é razoável mas ofende o princípio da JUSTIÇA SOCIAL.

Ora, se é correto firmarmos um pacto nacional para rever o sistema, e penso que ninguém é contra isso, ele deve começar por corrigir estas distorções, além de investir na arrecadação do sistema, como veremos adiante.

- **EXPECTATIVA DE VIDA E QUALIDADE DE VIDA: DUAS FACES DE UMA MESMA MOEDA**

Também deve ser questionada a idade pesada dos 65 impostos à aposentadoria ordinatória. Se os dados do IBGE apontam que esta expectativa de vida cresceu 25 anos nos últimos 40 anos, também é verdade que a população que utiliza realmente o sistema de previdência do RGPS, cuja renda média é de pouco mais de R\$ 1.000,00 (segundo dados do próprio INSS), deve ser analisada de forma particularizada. Não é possível aplicar o mesmo índice para um morador no luxuoso bairro do Jardins, rico, ao Jardins pobre (São Paulo) e desprovido das políticas públicas de segurança e proteção social. Simples: basta tomar os dados, de preferência regionalizados, existentes no próprio sistema da DATAPREV, para, a partir daí, começarmos a pensar em outras alternativas de aumento de idade. E mais: não pode ser abstraída todas as demais circunstâncias concretas em que a majoritária parcela da população vive.

A vasta e dispendiosa propaganda publicitária realizada pelo Governo atual aponta pela necessidade do aumento da idade para as aposentadorias em virtude do aumento da expectativa de vida dos brasileiros. Com efeito, se é verdade que nos últimos 40 anos a expectativa de vida aumentou pelo menos em 25 anos, também é verdade que esse dado deve ser relativizado e contextualizado. Dois pontos, nesse sentido, merecem uma reflexão mais detida: A) aumento da expectativa de vida não implica necessariamente

em qualidade de vida propriamente dita. Dito de outra forma, viver mais não significa viver melhor. É sabido que os avanços da medicina auxiliaram a prolongar a vida dos brasileiros. Doenças corriqueiras que matavam milhares de pessoas foram controladas com uma vacina apenas. A utilização de medicamentos para os portadores do vírus do HIV, de fácil acesso à população mais vulnerável, é prova disso. Por outro lado, uma significativa parcela da população brasileira sobrevive, apenas. Não possui condições de prover os denominados mínimos sociais ou existenciais. É para isso que servem as políticas de seguridade social. B) A descondição das disparidade regionais e sociais. Neste particular, não podemos desconhecer que a expectativa de vida nas regiões mais pobres do Brasil, à exemplo do Norte e do Nordeste, é diferente de outras regiões, tal como a Sudeste e Sul, devido à fatores políticos, sociais e econômicos notoriamente conhecidos. Por outro lado, mesmo nas regiões mais desenvolvidas, é latente as diversidade sociais, como apontamos simbolicamente no caso dos bairros “Jardins”, em São Paulo.

A questão que levantamos é simples: quem são os usuários do sistema previdenciário, especialmente em se tratando do RGPS? Não há dúvidas que são os mais vulneráveis, que dependem das políticas públicas de seguridade social como um todo (Previdência, Saúde e Assistência). Logo, razoável e mais justo que se considere os dados existentes no próprio sistema, de fácil acesso via DATAPREV, para que se tenha uma real ou mais próxima expectativa de vida destes segurados. Quiçá, nesta perspectiva, a idade das aposentadorias mantenha-se ou até diminua.

O mais capcioso neste ponto da idade é que, segundo a **PEC da Posteridade** proposta, é o fato de o trabalhador ter que contribuir por no mínimo 49 anos para que possa receber os 100% do benefício. Não é racional nem justo, na realidade brasileira, essa imposição contributiva. Retirar, pois, o Fator Previdenciário e instituir em seu lugar estes mecanismos perversos mantém a penalização dos cidadãos mais vulneráveis, justamente aqueles que passam a trabalhar em tenra idade, por extrema necessidade.

- **INACUMULABILIDADE DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS**

No que respeita à **acumulação dos benefícios**, seja de duas aposentadorias, seja destas com uma pensão por morte, o afronta ao direito adquirido é latente, mormente quando se tratam de fontes de custeio distintas: se um professor possui um regime de 20 horas, por exemplo, enquanto servidor público, e outro labor de 20 horas em regime privado, o que é bastante comum pelos baixos salários pagos aos professores (e também aos enfermeiros e tantos outros profissionais), terá que optar por uma das aposentadorias. Não poderão receber pelas duas contribuições vertidas. Ninguém justifica razoável e juridicamente essa possibilidade.

No caso da **pensão por morte** não poder cumular com a aposentadoria é tão gritante quanto. Além de cair para 50% do valor, deixa ao desabrigo justamente a família, cuja proteção e promoção está amparada no art. 226, da CF/88. Ademais, a desvinculação do salário mínimo proposta pode reduzir a valores insignificantes os valores da pensão. Os aposentados e pensionistas da Previdência Social que recebiam, em passado não distante, mais que o salário mínimo são testemunhas desse processo de corrosão dos proventos.

- **TRABALHORES RURAIS E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS**

Ao depois, o ataque frontal aos benefícios dos **trabalhadores rurais** e à população

vulnerável que depende dos **benefícios assistenciais da LOAS** para proverem os mínimos sociais dão visibilidade concreta à intenção do governo atual, que não discutiu minimamente esta PEC proposta, no intento que lhe anima.

Quando prevê uma alíquota direta para a contribuição dos rurícolas, a PEC da Posteridade afronta o art. 194, incisos II e V da CF/88, que prevê o tratamento equânime destes trabalhadores, especialmente no que respeita ao custeio do sistema, como também afronta diretamente o artigo 5º, inciso II, também da CF/88, que instituiu o sistema de isonomia, leia-se igualdade substancial e não meramente formal, no trato dos direitos dos trabalhadores rurais.

É certo que desde o Livro Branco da Previdência Social, de 1997, em que os trabalhadores rurais aparecem como sendo os grandes responsáveis pelo suposto “rombo” do sistema previdenciário, a cada reforma do sistema são novamente citados com pechas estigmatizantes e discriminatórias, como aqueles que não contribuem para o sistema. Torna-se ainda mais grave essas assertivas quando a mulher trabalhadora rurícola passa a ter a mesma idade de aposentadoria do que o trabalhador rural, mormente quando a sobrecarga de trabalho que lhe racai não é alterada.

Com efeito, a Reforma proposta pela PEC não é somente previdenciária, eis que altera significativamente o único benefício de prestação continuada previsto na LOAS, para os idosos e os deficientes que não possam prover seus sustentos. Neste sentido, é proposto dois pontos que queremos destacar como nocivos: primeiro, o fato de a idade subir dos 65 anos atuais para os 70 anos, em aumento gradativo de um ponto a cada dois anos, e, segundo, o fato de ser desatrelado do salário mínimo. O retrocesso social neste direito é evidente. Isso porque, quando da promulgação da Lei n. 8742/93, a idade mínima era justamente 70 anos, vindo a ser reduzida para 67, até chegar aos 65 anos atuais. Não é possível retrocesso nesse sentido, mormente quando são justamente os mais pobres e vulneráveis que dele precisam para sobreviver. Ademais, desvincular o BPC assistencial do salário mínimo é, tal como ocorrerá na pensão por morte caso a PEC for aprovada nestes termos, não garantir a provisão das mezinhas necessidades humanas.

Todo o desiderato constitucional de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e a garantia de um salário mínimo (art. 7º, inciso IV) para prover os mínimos sociais e existenciais (art. 203, V), também não resiste e sucumbe.

Desse modo, não há dúvida que a PEC 287/17 afronta o disposto no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, que institui como cláusula pétrea a proteção dos direitos fundamentais individuais, entre os quais se encontram os direitos sociais, bem como o artigo 2º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a qual o Brasil é signatário, que por sua vez institui que os direitos sociais não podem nunca retroceder, mas somente avançar.

- **A FALÁCIA DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO**

Por fim, a inverdade do suposto “déficit” do sistema, inexistente desde sempre, bastando um exame nas pesquisas realizadas pela ANFIP e outros institutos de pesquisas, não pode ter o condão de retroceder os direitos sociais de forma arbitrária, pois sem discussão com nenhum setor da sociedade.

Certo que é necessário repensar o sistema, a partir de premissas calcadas na JUSTIÇA SOCIAL e na equidade, o que somente será possível se atacada a raiz do problema: a disparidade de salários e proventos existentes no Brasil, aliado a um problema visceral no processo arrecadatório, representado pelas renúncias fiscais, pela

exoneração das folhas de pagamento, afetando diretamente a arrecadação), pela DRU (que aumentou este ano para 30%), pela sonegação de impostos, pela não cobrança dos grandes devedores da Previdência Social, pela certificação de filantropias de fachadas e tantas outras medidas que representariam o ingresso dos valores devidos à Seguridade Social como um todo.

### ALGUMAS REFLEXÕES NECESSÁRIAS

Em um questionamento estritamente jurídico, é de se indagar se é possível a alteração substancial proposta pela PEC em comento quando se tratam de direitos sociais já consagrados na CF/88. Isso porque o artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, institui como cláusula pétrea a proteção dos direitos fundamentais individuais, entre os quais se encontram os direitos sociais.

Neste mesmo diapasão, o artigo 2º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a qual o Brasil é signatário, por sua vez institui que os direitos sociais não podem nunca retroceder, mas somente avançar.

De qualquer modo, mesmo que admitamos que é possível esta derrocada de direitos sem que fosse novamente refeito o Pacto Social, por meio de outro processo constituinte, o processo democrático moderno não admite que sequer os setores sociais envolvidos (leia-se sindicatos, associações, sociedade civil etc.) não fosse sequer consultada e ouvida a respeito das bruscas alterações propostas. Esta postura, visivelmente autoritária, agrava-se quando temos um governo que carece de legitimidade e um Congresso Nacional visivelmente sectário, mapeado por três grandes grupos sociais determinantes de suas decisões: os evangélicos, os representantes do agronegócio e os defensores do Estado de Guerra. Não cabe lugar, neste contexto, aos direitos sociais, especialmente os de feição previdenciária e assistenciais.

A passar as alterações nefastas, sob o ponto de vista social, trazidas pela PEC 287/16, não temos dúvida alguma do aumento de uma legião de **desprotegidos sociais**. Eles já representam uma parcela significativa da sociedade brasileira, compostas por aqueles que estão nos limbos previdenciário-trabalhista (não são considerados aptos ao trabalho, pelo INSS, mas os empregadores não os aceitam para retornar aos seus labores), e no limbo previdenciário-assistencial (já não participam mais da Previdência Social, por perda da qualidade de segurado, mas não são elegíveis ao BPC assistencial).

Com efeito, o aumento da carência para 25 anos, bem como da idade proposta pela PEC analisada, conduzirá uma parcela enorme de cidadãos para a Assistência Social. Ocorre que nesta também os critérios são drasticamente aumentados, passando a idade mínima para 70 anos de idade (homens e mulheres), e desvinculando os valores do BPC assistencial do Salário Mínimo, com notória precarização dos usuários da LOAS.

Ao depois, diante de tanta “propaganda enganosa” promovida pelo Governo Federal de plantão, manipulando dados e índices a seu bel prazer, sem o mínimo de cientificidade, não se vê nenhum estudo sério a embasar tais medidas.

Torna-se temerário, diante do inevitável envelhecimento da população brasileira, reduzir estes direitos justamente no momento em que esta mais necessitará das políticas de seguridade social. Aliado à PEC 55/16, que congela os gastos sociais (para nós, investimentos sociais) por nada menos que 20 anos, o resultado desta equação é no mínimo desastroso: sem Previdência e Assistência Social, o cidadão também terá

as políticas de saúde reduzidas, em comprometimento direto com a qualidade de vida da população mais vulnerável, pois é ele que depende destas políticas para o provimento dos mínimos sociais.

Tal cenário sacramentaliza o que vínhamos denominando, desde os anos 2000, por neoliberalização da Previdência Social, um processo no qual o Estado passa a delegar para as entidades privadas a gestão do fundo público da seguridade, em total descomprometimento com as políticas sociais de feição previdenciária. O mercado, com sua “mão invisível”, nessa visão quase messiânica à serviço do grande capital, passa a organizar a vida em sociedade.

Na acepção trazida pela PEC 287/16, são justamente os “fundos de pensão e aposentadorias” privados que ganham força, inclusive o FUNPRESP que até então teve uma baixíssima adesão dos novos servidores públicos que ingressaram no serviço público nos últimos anos.

Por certo, a experiência histórica dos fundos privados na América Latina, a começar pelo exemplo do Chile, considerado “modelar” nos anos 90, aponta pela inapropriação desta gestão privada em se tratando de benefícios previdenciários. A própria oscilação da economia, com os ciclos de depressão, ascensão e queda novamente, demonstram a inconsistência desses sistemas privados.

A aceitação destas propostas, tal como constou na PEC em comento, implica em delinear qual é o tipo de Estado e de sociedade que queremos. Por certo, em passando estas medidas, a solidificação de um “Estado de Mal-Estar Social” estará sacramentalizado. As ideias, para reflexão e ação, contidas neste pequeno artigo vão no sentido oposto, para que isso não aconteça.