

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL

REFORMA NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS
PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 287/2016 E 06/2019

VANESSA HOLVORCEM CASANOVA

PELOTAS

2019

VANESSA HOLVORCEM CASANOVA

**REFORMA NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS
PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 287/2016 E 06/2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do título em Mestre em Administração Pública.

Professor orientador: Dr. Márcio Barcelos

PELOTAS

2019

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

C335r Casanova, Vanessa Holvorcem

Reforma na política previdenciária brasileira : uma análise das propostas de emendas constitucionais nº 287/2016 e 06/2019 / Vanessa Holvorcem Casanova ; Marcio Barcelos, orientador. — Pelotas, 2019.

123 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, 2019.

1. Previdência social. 2. Reforma previdenciária. 3. Políticas públicas. 4. Teoria dos múltiplos fluxos. I. Barcelos, Marcio, orient. II. Título.

CDD : 351

VANESSA HOLVORCEM CASANOVA

REFORMA NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS
PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 287/2016 E 06/2019

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 02/05/2019

Banca examinadora:

.....

Prof. Dr. Márcio Barcelos (Orientador)

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

.....

Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

.....

Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho a duas pessoas em especial. Ao meu pai José Francisco (*in memoriam*), que fez de cada dia de sua vida uma batalha para garantir os meus estudos, e à minha avó Zely (*in memoriam*), que há pouco partiu para além desta vida, e me deixou ensinamentos de fé e de amor.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que vem me presenteando com muitas graças. Agradeço também a todos aqueles que, de alguma forma, possibilitaram o alcance de todas as minhas conquistas acadêmicas e profissionais. Em especial, meu pai José Francisco (*in memorian*), minha mãe Wania, meu irmão Vitor, meu companheiro Luiz Eduardo, minhas avós Zely (*in memorian*) e Cléa (*in memorian*), meus avôs Osvaldo (*in memorian*) e José Francisco (*in memorian*), minha prima Júlia e meus tios Mauro e Wadson (*in memorian*).

Registro também o meu agradecimento ao meu professor orientador Dr. Márcio Barcelos, por todos os ensinamentos compartilhados, e aos professores da banca de avaliação, por suas valiosas contribuições.

“Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas?”.

(BONAVIDES, 2003, p. 26)

RESUMO

CASANOVA, Vanessa Holvorcem. **Reforma na Política Previdenciária Brasileira: Uma Análise das Propostas de Emendas Constitucionais nº 287/2016 e 06/2019.** 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

Em decorrência da inserção de direitos sociais em seus textos constitucionais, seguindo um modelo de proteção social que se expandia em diversos países, o Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, cria um sistema de Seguridade Social integrado, entre outras políticas, pela Previdência Social. A partir de então, os processos de elaboração de políticas públicas previdenciárias acabam sendo intercedidos por atores políticos vinculados tanto às ideias de proteção social quanto às ideias centradas no indivíduo, isto é, neoliberais. Estas últimas impulsionaram diversas reformas na estrutura do sistema previdenciário ao longo dos últimos anos, desde 1988. O trabalho se propôs a investigar a dinâmica através da qual a área previdenciária, enquanto espaço de formulação de políticas públicas sociais, tem sido principal alvo dos formuladores de políticas e atores políticos ligados aos interesses de mercado, buscando, assim, compreender o conteúdo dos discursos vinculados ao ideário neoliberal, seus embasamentos e a maneira como eles estruturam as propostas de reforma previdenciária em vigor nas últimas décadas no Brasil. Foram utilizadas como objeto de estudo as mais recentes propostas de reformas previdenciárias, quais sejam, a PEC nº 287/2016 e a PEC nº 06/2019. Como instrumento de análise desses processos políticos de reformas, para fim de possibilitar o entendimento de como a questão previdenciária comumente integra, de forma prioritária, a agenda do governo, adotou-se como abordagem teórico-analítica a Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John Kingdon (2011) no campo de conhecimento de análise de políticas públicas. A partir da adoção desse modelo de análise e dos conceitos desenvolvidos por Kingdon (2011), buscou-se entender o motivo pelo qual a previdência social é vista como um problema público pelos atores políticos cujos interesses são vinculados ao mercado, de forma a ingressar frequentemente na agenda governamental, bem como por que a solução apresentada por esses interesses neoliberais se refere a uma política de corte de gastos públicos e privatização. Ao fim, propõe-se um percurso hábil à solução do problema relativo à possível supressão dos direitos sociais, a qual decorrente de propostas de reforma constitucional defendidas pelos atores políticos vinculados a interesses neoliberais e de mercado, através de uma proposta de intervenção no sentido de fomentar uma maior participação da sociedade, especialmente das pessoas mais necessitadas de proteção social, nas discussões e debates sobre reforma da previdência.

Palavras-chave: Previdência Social; Reforma Previdenciária; Políticas Públicas; Teoria dos Múltiplos Fluxos.

ABSTRACT

CASANOVA, Vanessa Holvorcem. Reform **in the Brazilian Social Security Policy**: An Analysis of Proposals for Constitutional Amendments nº 287/2016 and 06/2019. 2019. 122 f. Dissertation (Professional Master in Public Administration) - Graduate Program in Public Administration in National Network - PROFIAP, Faculty of Administration and Tourism, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2019.

As a result of the insertion of social rights in its constitutional texts, following a model of social protection that expanded in several countries, Brazil, after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, creates an integrated Social Security system, among other policies, by Social Security. From then on, the processes of elaboration of public social security policies end up being interceded by political actors linked to the ideas of social protection as well as the ideas centered on the individual, that is, neoliberal. The latter have prompted a number of reforms in the structure of the social security system in recent years, since 1988. The paper aims to investigate the dynamics through which the social security area, as a space for the formulation of social public policies, has been the main target of the formulators of political and political actors linked to market interests, seeking to understand the content of the discourses linked to the neoliberal ideology, its foundations and the way in which they structure the social security reform proposals in force in the last decades in Brazil. The most recent proposals for social security reforms, namely PEC 287/2016 and PEC 06/2019, were used as the object of study. As an instrument for analyzing these political reform processes, in order to make it possible to understand how the social security issue commonly integrates, as a priority, the government's agenda, the Multiple Streams Model was developed as a theoretical-analytical approach developed by John Kingdon (2011) in the field of knowledge of public policy analysis. Based on the adoption of this model of analysis and the concepts developed by Kingdon (2011), the aim was to understand why social security is seen as a public problem by political actors whose interests are linked to the market, in order to enter frequently on the governmental agenda, as well as why the solution presented by these neoliberal interests refers to a policy of cutting public spending and privatization. Finally, it is proposed a skilful course to solve the problem of the possible suppression of social rights, which is the result of proposals for constitutional reform defended by political actors linked to neoliberal and market interests, through a proposal for intervention in the sense of foster greater participation of society, especially those most in need of social protection, in discussions and debates on pension reform.

Keywords: Social Security; Social Security Reform; Public Policy; Multiple Streams Model.

Lista de Figuras

Figura 1 – Modelo sistêmico.....	26
Figura 2 – Modelo incremental.....	27
Figura 3 – Ciclo de políticas públicas.....	31
Figura 4 – Modelo <i>top-down</i>	35
Figura 5 – Modelo <i>bottom-up</i>	35
Figura 6 – Os três momentos da avaliação.....	36
Figura 7 – Arrecadação líquida, despesa com benefícios e resultado previdenciário em relação ao PIB (em %) – 2003 a 2017.....	63
Figura 8 – Pessoas ocupadas, em milhões, entre os anos de 2012 e 2017.....	67
Figura 9 – Indicadores selecionados do mercado de trabalho, entre os anos de 2012 e 2017.....	68
Figura 10 – Expectativa de vida ao nascer, entre os anos de 1940 e 2017.....	70
Figura 11 – Expectativa de vida aos 65 anos, entre 1940 e 2017.....	70
Figura 12 – Países que privatizaram a previdência social obrigatória e os que reverteram a privatização, 1981-2018.....	85
Figura 13 – Ativos em fundos de previdência privados e de capitalização em 25 países que privatizaram a previdência social (em bilhões de dólares e em porcentagem do PIB).....	88
Figura 14 – Cronograma de reuniões do CNPS, 2018-2019.....	104
Figura 15 – Diagrama que representa a influência da mobilização social no centro de decisão política.....	111

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Modelos de tomada de decisão.....	34
Tabela 2 – Principais textos normativos analisados.....	44
Tabela 3 – Categorias e argumentos analisados na pesquisa.....	46
Tabela 4 – Pessoas ocupadas, em milhões, entre os anos de 2012 e 2017, segundo grupamentos de atividades.....	68
Tabela 5 – Quantidade de contribuintes pessoas físicas – Posição em dezembro – 2015/2017.....	71
Tabela 6 – Número médio mensal de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade – dez/17.....	72
Tabela 7 – Quantidade de outros contribuintes, por sexo – posição em dezembro – 2015/2017.....	72
Tabela 8 – Estatísticas de outros contribuintes, por sexo, segundo os grupos de idade – dez/17.....	73
Tabela 9 – Arrecadação total previdenciária, entre 2015 e 2017.....	73
Tabela 10 – Relação entre a arrecadação total previdenciária e a inflação.....	74
Tabela 11 - – Relação entre a arrecadação dos contribuintes e a inflação.....	74
Tabela 12 – Quantidade de benefícios ativos no RGPS, por número de benefícios – posição em dezembro – 2015/2017.....	75
Tabela 13 - Distribuição etária de beneficiários ativos do RGPS, por sexo – dez/17.....	76
Tabela 14 - Custos administrativos antes e depois da privatização da previdência (como porcentagem das contribuições).....	87
Tabela 15 – Algumas diferenças entre as regras dos benefícios previdenciários entre a PEC nº 287/2016 e a PEC nº 06/2019.....	91

Tabela 16 - Reuniões realizadas pelos Conselhos das Gerências Executivas, no Rio Grande do Sul..... 106

Tabela 17 - Atos emanados pelos Conselhos das Gerências Executivas, no Rio Grande do Sul..... 107

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1. Análise de Políticas Públicas.....	23
2.2. Ciclo de Políticas Públicas (<i>Policy Cycle</i>).....	31
2.3. Modelo dos Múltiplos Fluxos (<i>Multiple Streams Model</i>).....	38
2.4. A Utilização de Modelos para Análise de Políticas Públicas	42
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	44
4. DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	48
4.1. Do Surgimento da Proteção Social	48
4.2. Contraposição entre os Princípios da Proibição de Retrocesso Social e da Reserva do Possível	51
4.3. A Seguridade Social na Constituição Brasileira de 1988.....	53
4.4. Custeio da Seguridade Social	56
5. ANÁLISE DA POLÍTICA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA: AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 287/2016 E 06/2019.....	61
5.1. Da Baixa Relação entre Contribuintes e Segurados que Auferem Benefícios Previdenciários.....	67
5.2. Das Alternativas Propostas pelo Legislativo.....	77
6. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	94
6.1. Da Incorporação de Práticas Participativas no Debate Sobre a Previdência	94
6.2. Dos Conselhos Nacionais e Regionais de Previdência Social	102
6.3. Da Proposta de Intervenção.....	108
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS.....	116

1. INTRODUÇÃO

A primeira metade do Século XX foi marcada pela expansão dos modelos de proteção social. Principalmente após a 2ª Guerra Mundial e com a influência das políticas keynesianas, se estruturam os chamados *Welfare States*, isto é, os Estados de Bem-Estar Social. A partir da adoção de um modelo de proteção social que visava o bem-estar da população e seguindo o caminho adotado por diversos países, em resposta às consequências advindas da concepção liberal, o Brasil procede ao reconhecimento e positivação de direitos fundamentais sociais em suas Constituições.

Apesar de apresentar traços de proteção previdenciária desde a Constituição de 1924, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o Brasil criou um sistema de seguridade social com ampla cobertura e dotada de um objetivo de universalidade de atendimento, visando à proteção da população em situações que impeça o provimento das necessidades básicas pessoais e familiares, tal como carência, doença, invalidez, velhice, morte, entre outros eventos. A lei maior (atualmente em vigor) previu a subdivisão desse sistema em três: Previdência, Saúde e Assistência Sociais.

Como consequência do desenvolvimento do capitalismo, a teoria liberal renasce sob nova roupagem, agora mediante a denominação de neoliberalismo (PEREIRA, 2016). Esse conjunto de ideias vai de encontro com o modelo de proteção social, e, por vezes, é visto como uma ponte ao retrocesso social, inclusive mediante reformas constitucionais. Assim, passam a integrar os processos de elaboração de políticas públicas no campo dos direitos sociais atores políticos vinculados tanto a ideias de proteção social quanto a ideias centradas no indivíduo, ou seja, ideias neoliberais. Estes, quando constituem a classe dominante, podem comprometer a manutenção de garantias de bem-estar social outrora conferidas pela Carta Constitucional atualmente em vigor, mediante seus interesses de mercado.

É nesse cenário em que a Previdência Social, enquanto política pública estruturadora, passa a ser alvo de uma série de reformas substanciais, que põem

em risco o arranjo de proteção social arduamente edificado, tão importante e fundamental a um país em desenvolvimento como o Brasil.

O presente trabalho se propôs a investigar a dinâmica através da qual a área previdenciária, enquanto espaço de formulação de políticas públicas sociais, tem sido principal alvo dos formuladores de políticas e atores políticos ligados aos interesses de mercado. Objetiva-se, portanto, compreender o conteúdo dos discursos vinculados ao ideário neoliberal, seus embasamentos e a maneira como eles estruturam as propostas de reforma previdenciária em vigor nas últimas décadas no Brasil. Tomamos como objeto de estudo as recentes propostas de emendas constitucionais, realizadas nos anos de 2016 e 2019, e a dinâmica desses processos de mudança de uma política pública de extrema relevância social.

Como instrumento de análise desses processos políticos de reformas, para fim de possibilitar o entendimento de como a questão previdenciária comumente integra, de forma prioritária, a agenda do governo, adotou-se como abordagem teórico-analítica a Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John Kingdon (2011) no campo de conhecimento de análise de políticas públicas. Estudou-se, também, conceitos e modelos de análise ligados a este campo que auxiliam na compreensão da dinâmica na tomada de decisão pelo governo, assim como em relação à influência dos atores políticos na formação dessa agenda, as soluções e alternativas apresentadas ao problema previdenciário, as divergentes visões acerca do ideal de Previdência Social, entre outros pontos.

O fato é que a Constituição de 1988 foi construída em uma base social democrata e cidadã, que se choca com os princípios individualistas neoliberais. Essa Constituição estabelece direitos de cidadania e mecanismos de participação da sociedade, para que esta possa se fazer ouvir nos processos de tomada de decisão. Ocorre que, a partir da análise de como ocorre a participação social na discussão sobre políticas públicas na área da Previdência Social, constata-se que a sociedade praticamente não participa, em especial as populações mais pobres, que são as mais fortemente atingidas. Então se coloca a questão: de que maneira um estudo na área de administração pública, sobre mudanças nas políticas previdenciárias, pode propor uma intervenção no sentido de fomentar uma maior participação da

sociedade, especialmente das pessoas mais necessitadas de proteção social, nas discussões e debates sobre reforma da previdência?

Frente ao questionamento apresentado, percebe-se que há necessidade de ampliar os espaços de participação nos processos decisórios sobre políticas previdenciárias, para que haja a inclusão de todos os cidadãos nesses processos.

Promovendo uma reflexão sobre quais medidas poderiam ser adotadas no caso específico do Brasil, o estudo se dispôs a analisar dados relativos aos espaços de participação já existentes, para fim de verificar o nível de qualidade de sua atuação, constando a sua ineficiência. Realizou, também, a verificação da viabilidade da implementação e aprimoramento desses espaços de participação à luz das disposições constitucionais pertinentes. Por fim, propôs-se uma intervenção a ser adotada em nível local/regional, visando a uma mobilização social que atinja o centro de decisão política.

O trabalho buscou preencher lacunas na literatura no que se refere ao tema da reforma previdenciária, conferindo-lhe uma interpretação à luz de abordagens da área de políticas públicas. Desconhece-se, até o momento, estudos que tenham utilizado abordagens teórico-analíticas do campo das políticas públicas para interpretação dos processos de reformas previdenciárias¹. Questões sociais tão relevantes e com tamanha extensão necessitam ser amplamente debatidas, inclusive no meio acadêmico.

O tema apresenta uma importante dimensão social, considerada a relevância e abrangência da política previdenciária brasileira. Trata-se de questão que importa tanto às gerações atuais quanto futuras, posto que as decisões agora tomadas pelos formuladores de políticas implicarão em reflexos a longo prazo, seja a partir da alteração na política previdenciária, seja a partir da manutenção do modelo atualmente vigente.

Também pretendeu-se contribuir no sentido de sugerir aplicações práticas, através da proposta de intervenção formulada, referente à criação de

¹ Em pesquisa realizada nos sites Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br/>), Scielo (<http://www.scielo.br/?lng=pt>), Periódicos Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>) e Spell (<http://www.spell.org.br/>), com utilização dos termos “reforma previdenciária”, “previdência social”, “teoria dos múltiplos fluxos” e “análise de políticas públicas”, isolados e combinados, não foram encontrados resultados.

espaços públicos de participação a partir do âmbito local. Tal proposta sugere a incorporação de práticas participativas e de mecanismos voltados para a articulação de atores sociais no que se refere à questão de reforma previdenciária, especialmente quando o tema ganha espaço na agenda do governo e passa a ser prioritariamente discutido.

Após esta introdução, no capítulo seguinte realizou-se exposição do referencial teórico sobre os quais nossas interpretações foram fundamentadas, a partir teorias relativas às áreas de políticas públicas. Abordou-se o seu surgimento científico, os modelos de análise de políticas públicas, com especial ênfase à Teoria dos Múltiplos Fluxos.

O terceiro capítulo destinou-se à elucidação dos procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento do presente trabalho, a partir da exposição do conjunto de dados analisados e da forma pela qual ocorrera esta análise.

No quarto capítulo, explorou-se questões como o surgimento dos modelos de proteção social, em âmbito internacional e no caso específico do Brasil, a contraposição entre os princípios da proibição do retrocesso social e da reserva do possível, os direitos sociais da Constituição Federal de 1988, o sistema de seguridade social brasileiro e a previdência social, bem como o custeio desta.

A análise do processo político de reforma previdenciária restou contemplada pelo capítulo quinto, que abordou a entrada do tema na agenda governamental, após ser visto como um problema público ensejador de uma atuação estatal, tudo sob a ótica das teorias estudadas no primeiro capítulo, atinentes ao campo de conhecimento da análise de políticas públicas. No desenvolvimento do capítulo, tratou-se, também, do alegado *déficit* nas contas da Previdência, e identificou-se os fatores responsáveis pela baixa relação entre contribuintes e segurados que auferem benefícios previdenciários, através de indicadores sociais e econômicos divulgados por órgãos oficiais.

Foram apreciadas, ainda, as alternativas propostas pelo Governo que contemplam a atual PEC nº 06/2019, assim como as que contemplavam a PEC nº 287/2016, a partir de considerações advindas de análise crítica sobre tais projetos

de reforma constitucional, realçando a importância do reconhecimento e da efetivação dos direitos sociais constitucionalmente consagrados, com suporte nas teorias expostas no primeiro capítulo relativas a esses direitos.

Após, no sexto capítulo, propõe-se um percurso hábil à solução do problema relativo à possível supressão dos direitos sociais, a qual decorrente de propostas de reforma constitucional defendidas pelos atores políticos vinculados a interesses neoliberais e de mercado. Esse percurso diz respeito à incorporação de práticas participativas no debate sobre a reforma da Previdência, mediante criação de espaços públicos de participação e aprimoramento e ampliação dos já existentes, com divulgação e convocação da sociedade. Constatou-se a inexistência de espaços que garantam a efetiva participação do povo, possivelmente criados apenas para cumprimento formal de uma exigência constitucional, cujos objetivos não são levados a efeito. Assim, o trabalho sugere que a criação de espaços públicos de participação que, efetivamente, gerem implicações na formulação de políticas públicas de previdência. Por fim, foram tecidas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente, cabe fazer distinção quanto às três dimensões da política, que, segundo Frey (2000, p. 216), podem ser ilustradas pelos termos em inglês *polity*, *politics* e *policy* (cujo plural é *policies*), e apresentam a seguinte diferenciação: a primeira (*polity*) se refere às instituições políticas, isto é, à ordem do sistema político, delineado pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-jurídico; a segunda (*politics*) diz respeito aos processos políticos, frequentemente conflitivos no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e a terceira (*policy*) compreende os conteúdos concretos da política, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Destaca o autor que, na realidade política, as referidas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (p. 217). Este trabalho focaliza a dimensão *policy*, pois analisa de que forma os conteúdos concretos da política previdenciária são afetados por um conjunto de ideias e discursos de atores que buscam influenciar na mudança desta política.

Corroborando os conceitos acima descritos, Secchi (2017, p. 1) define *politics* como o sentido da política relacionado à atividade e à competição políticas. Segue na mesma linha a definição trazida por Dias e Matos (2012, p. 2), segundo a qual a referida dimensão compreende o conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos, e, assim, representa a política como construção do consenso e luta pelo poder.

A *policy*, por sua vez, é conceituada por Secchi (2017, p. 1) como a dimensão mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. Também está em consonância a conceituação realizada por Dias e Matos (2012, p. 2), pela qual o termo é entendido como ação do governo e constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade. Para os mesmos autores, na língua portuguesa existe somente um termo

para referir-se ao conjunto de todas essas atividades, razão pela qual se adota a tradução do termo *policy* por “políticas públicas” para referir-se ao conjunto de atividades que dizem respeito à ação de governo. E é justamente essa dimensão que será analisada pelo presente trabalho, em relação aos seus contornos e processos complexos, especialmente quando do debate acerca da reforma previdenciária.

Para a definição do termo *políticas públicas* não encontramos consenso na literatura (SOUZA, 2006, p. 24; SECCHI, 2017, p. 2; PROCOPIUCK, 2013, p. 140; HEIDEMANN, 2014, p. 28). Contudo, da análise conjunta da interpretação de diversos autores é possível extrair que, basicamente, uma política pública é uma ação de governo destinada a solucionar um problema público. Uma ação de governo pode ser uma lei, um programa, ou qualquer ato administrativo que tenha como objetivo satisfazer uma necessidade pública. Quanto à satisfação das necessidades, observa-se que essas dependem, necessariamente, de uma política pública. Conforme observa Filomeno (2016, p. 12), o Estado existe para a consecução do bem comum, mediante o estabelecimento de condições mínimas e indispensáveis para que a população possa atingir plena realização. Assim, a satisfação de necessidades dos cidadãos é a própria razão de ser do Estado.

Nesse sentido, as díspares conceituações em relação às políticas públicas encontram um ponto de similitude. Para Secchi (2017, p. 2), podemos entendê-las como diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público, ou, ainda, um processo de construção e atuação das decisões políticas. Queiroz (2009, p. 86) as identifica como um processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo, e, para o autor, representam, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, direitos estes estabelecidos na Constituição. Procopiuck (2013, p. 138) entende que a política pública diz respeito à mobilização político-administrativa para articulação e alocação de recursos e esforços visando à solução de dado problema coletivo. Já para Heidemann (2014, p. 29), em sua acepção mais pragmática, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade.

Também destaca-se a conceituação de Saravia (2006, p. 28), que reconhece a política pública como um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. O autor complementa:

Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que Introdução à teoria da política pública participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 28-29)

Na concepção de Secchi (2017, p. 2), uma política pública possui dois elementos fundamentais, quais sejam, a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Isto é, *“a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”*.

Forçoso salientar que, considerada a mencionada disparidade entre as interpretações acerca do conceito de políticas públicas, nem toda definição enfatiza o papel das mesmas na solução de problemas. Conforme destaca Souza (2006, p. 25), os críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais, argumentam que elas ignoram a essência da política pública representada pelo embate em torno de ideias e interesses. Não compartilhamos desse posicionamento, na medida em que a identificação do problema precede a formação da agenda de governo, que corresponde a etapa fundamental do ciclo das políticas públicas, que será analisado detalhadamente no capítulo 2. Além disso, não há como falar nas ações de governo olvidando o embate entre ideias e interesses e todo o complexo processo de tomada de decisão em torno de uma política pública. Veja-se que um dos objetivos do trabalho é a análise do conteúdo dos discursos e das narrativas colocadas em prática pelos atores que buscam influenciar na dinâmica da reforma previdenciária. Alinhamo-nos aos autores que entendem que a

política pública é, sim, uma ação estatal que visa à solução de um problema público, mas, também, garante em si um conflituoso processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, Capella (2018, p. 13; 14) afirma que, desde o início, os estudos em políticas públicas foram dedicados à investigação dos problemas enfrentados pelos governos, sendo esse o foco principal do analista no campo de políticas públicas – inclusive, uma das características atribuídas por Lasswell às *policy sciences* era precisamente a orientação aos problemas. E, ainda:

Hoje, embora a visão sobre o campo (e sobre a própria ideia a respeito do que problemas são) tenha se modificado, o ponto de partida para compreender a formulação de políticas reside no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão. A definição de problemas constitui-se, portanto, em um dos elementos mais fundamentais para explicar a formação da agenda governamental. (CAPELLA, 2018, p. 14)

Para Secchi (2017, p. 5), o problema público é a essência conceitual de políticas públicas. Ao defender uma abordagem multicêntrica, o autor entende que a definição de uma política como pública ou não pública depende da intenção de oferecer resposta a um problema público, independentemente se o tomador da decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. Em relação a esta abordagem:

A abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001; Hajer, 2003). (SECCHI, 2017, p. 3)

As chamadas políticas governamentais são aquelas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais, sendo, atualmente, um subgrupo das políticas públicas, geralmente as que recebem maior atenção da literatura da área (SECCHI, 2017, p. 3). Para Heidemann:

[...] a perspectiva de política pública vai além da visão da política que o governo de tipo clássico tinha, na medida em que este, com sua estrutura administrativa, já não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a prover ou prestar serviços públicos. Hoje, o governo está envolvido no processo da política pública com múltiplos atores, como empresas de mercado, associações, organizações sem fins lucrativos e cidadãos em geral. Mas, por óbvio, a responsabilidade última de toda iniciativa de caráter público não escapa dele. (HEIDEMANN, 2014, p. 31)

Souza (2006, p. 36) também segue na mesma vertente, ao afirmar que a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, não necessariamente se restringindo a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A abordagem estatista, também denominada estadocêntrica (*state-centered policy-making*), diversamente, considera as políticas públicas monopólio dos atores estatais, de modo que a determinação de uma política como pública ou não variaria segundo a personalidade jurídica do ator protagonista (SECCHI, 2017, p. 2). Tal abordagem admite a influência de atores não estatais, mas não confere a eles o privilégio da tomada de decisão e da liderança do processo político (SECCHI, 2017, p. 3).

Na verdade, quanto mais o Estado aproximar-se da abordagem multicêntrica, permitindo e chamando à participação do processo de políticas públicas diversos grupos sociais (atores não governamentais), maior eficácia e legitimidade conferirá às políticas, que devem primar pela solução ao problema público, amplamente debatido no seio da sociedade. Novamente percebemos a essencialidade de enfatizar o *problema público* quando da conceituação de políticas públicas.

2.1. Análise de Políticas Públicas

O entendimento sobre a origem e a ontologia de uma área de conhecimento é importante para melhor compreensão dos seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas (SOUZA, 2006, p. 21). A área disciplinar de estudos de políticas públicas consolidou um *corpus* teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativo (SECCHI, 2017, p. XI). O estudo precursor, que normalmente data o início da preocupação com a área, é de autoria do cientista político norte-americano Harold Lasswell, tendo sua contribuição teórica iniciado da década de 1930. Segundo Souza (2006, p. 22), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo a

tradição europeia de estudos nessa área, a qual se concentrava em analisar o Estado e suas instituições e olvidava a produção dos governos. Ainda segundo a autora, na Europa, a área de política pública vem surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados nas teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado (o governo, produtor de políticas públicas), enquanto nos Estados Unidos a área se ergue sem o estabelecimento de relações com bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Conforme referido, os estudos iniciais sobre a área foram produzidos por Harold Lasswell, a partir da década de 1930, os quais, para Barcelos (2013, p. 146), lançaram bases para a sistematização e a preparação de uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Segundo constata Marques (2018, p. 25), em sua obra datada de 1936, “*Politics: Who Gets What, When, How*”, o cientista político sustentava uma interpretação elitista² da política baseada na forma pela qual as massas seguiam as lideranças, mediante o desenvolvimento de conexões entre a psicologia e a questão da liderança política. Sua análise se situava no interior do behaviorismo, considerando que os elementos que julgava importantes de serem analisados se baseavam no comportamento dos indivíduos. Para Bucci (2008, p. 8), o behaviorismo partia da premissa de que as decisões coletivas eram resultantes de uma agregação de decisões individuais e pretendia testar hipóteses observáveis empiricamente, relacionadas ao comportamento dos agentes políticos, como os eleitores, os políticos etc., quantificando-as rigorosamente.

A proposição de Lasswell enfatiza a racionalidade na análise das políticas, conforme destaca Marques (2018, p. 26):

No bojo dessa concepção, o autor defendeu a constituição de uma análise científica do governo no que denominou de *policy analysis*, de forma dispersa ao longo de suas obras publicadas nos anos 1930 e 1940 e mais claramente a partir do fim dos anos 1940. No centro da formulação de tal “ciência do governo” estava a busca de compreensão dos efeitos dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas, assim como a centralidade da racionalidade nos processos de decisão. A racionalidade envolvida nas políticas era considerada como sinóptica – que permite acessar o todo de forma resumida, mas abrangente. A decisão, organizada

² A teoria elitista sugere que o povo é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Dessa forma, as políticas públicas traduzem, na realidade, as preferências das elites. (DYE, 2014, p. 119)

a partir de tal racionalidade, era considerada como o mais importante momento da produção de políticas públicas. (MARQUES, 2018, p. 26)

Apesar do estudo datado em 1936 trazer importantes contribuições para a área, a sua consolidação apenas ocorreu na década de 1950, a partir do desenvolvimento de outros estudos mais concretos. Para Secchi (2017, p. XI), o ano de 1951 pode ser considerado o marco do estabelecimento da área disciplinar de estudos de políticas públicas, diante da publicação dos livros *The Governmental Process* de David Truman e *The Policy Sciences* de Harold Lasswell e Daniel Lerner. Segundo o referido autor, o primeiro foi pioneiro sobre grupos de interesses, suas estruturas e as técnicas de influência sobre os processos de política públicas no Executivo, Legislativo e Judiciário e no corpo burocrático da administração pública; o segundo contém um capítulo escrito por Lasswell intitulado “The Policy Orientation”, no qual é discutido o crescente interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das políticas públicas, bem como é realizada a delimitação do campo do conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos.

Na forma da proposição de Lasswell, a *policy sciences* discriminava duas vertentes em seu interior: uma orientada à busca de conhecimento sobre o processo de política pública (*policy studies*) e outra orientada para as políticas (*policy analysis*) (FARAH, 2016, p. 962). E, conforme sublinha Procopiuck (2013, p. 145), “foi proposta como campo das ciências sociais aplicadas destinado a aproximar decisores governamentais, acadêmicos e cidadãos comuns para compreender e buscar soluções para problemas práticos enfrentados pela sociedade”.

Para Barcelos (2013, p. 146), as *policy sciences* deveriam fazer uso de ferramentas analíticas provenientes de variadas áreas do conhecimento humano para que pudessem atingir seus objetivos. No ideal de Lasswell, as políticas públicas seriam “*resultado do trabalho meticuloso e rigoroso de experts, que, a partir do uso da razão e da ciência, desenvolveriam as melhores práticas que orientariam a ação governamental*” (BARCELOS, 2013, p. 146). A aproximação da ciência em relação à prática tinha por objetivo estimular a adoção de ações políticas concretas para minimizar os problemas coletivos cotidianos e fortalecer as bases democráticas da sociedade (PROCOPIUCK, 2013, p. 145).

Pela definição de Lasswell, a ciência de políticas públicas deveria ser *orientada para problemas*, de modo que os cientistas contribuiriam com o governo para o enfrentamento mais eficiente das demandas postas pela sociedade; *multidisciplinar*, para usufruir de modelos e métodos que pudessem contribuir para respostas mais efetivas pelo governo em relação às políticas públicas; *metodologicamente sofisticada*, para se capacitar em termos de mensuração e de previsão de comportamento de variáveis mais complexas com interferência nos rumos das políticas públicas; e *orientada por valores*, por ter como objetivo principal maximizar os valores democráticos. (PROCOPIUCK, 2013, p. 145)

Sobrevém o trabalho de Herbert Simon, em 1957, no campo da teoria das organizações, relativo aos processos de decisão. Sua análise desenvolve o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), segundo a qual a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional (SOUZA, 2006, p. 23). Conforme Marques (2018, p. 26), Simon defendia que a racionalidade dos indivíduos seria limitada por fatores como a informação disponível, as suas características e restrições cognitivas e o tempo e recursos limitados de que dispõem para decidir, e, partindo dessa ideia, sustentava a possibilidade da construção de conhecimento sistemático sobre o “comportamento administrativo”. A racionalidade poderia ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas que modelem o comportamento dos atores na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Dye (2014) também reconheceu a dificuldade de se atingir uma decisão puramente racional, diante da existência de tantas barreiras, dentre elas a restrição às informações necessárias ao conhecimento de todas as possíveis propostas políticas e suas consequências³. Segundo o autor, para selecionar uma política puramente racional, os formuladores de políticas devem: (1) conhecer todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos relativos (não apenas aquelas medidas em termos monetários); (2) conhecer todas as propostas

³ Dye (2014, p. 123) também destaca limitações como: ausência de estimulação dos tomadores de decisão para almejar objetivos societários; ausência do mesmo estímulo à maximização do ganho social líquido; as inversões (investimentos) realizadas em programas e políticas existentes impedem os formuladores de políticas de reconsiderar propostas; insuficiência da capacidade preditiva das ciências para capacitação dos formuladores de políticas; entre outras.

disponíveis de políticas; (3) conhecer todas as consequências de cada proposta alternativa; (4) calcular os quocientes entre benefício/custo de cada proposta; e (5) selecionar a proposta política mais eficiente. Entretanto, diante da existência de tantas barreiras à formulação racional de decisões, ela praticamente não ocorre (DYE, 2014, p. 122).

Ainda no interior do behaviorismo, David Easton desenvolve a aplicação da abordagem sistêmica à análise de políticas públicas, abordando a vida política como um sistema de comportamento aberto, influenciado pelas dinâmicas de outros sistemas sociais (MARQUES, 2018, p. 27). Nesse modelo, elaborado por Easton em 1965, a abordagem sistêmica apresenta a seguinte configuração:

O subsistema das políticas seria impactado por *inputs* (entradas) oriundos dos outros sistemas, em especial pelas reivindicações e apoios de grupos de interesse, assim como de dentro do próprio sistema – os *withinputs*. O sistema geraria *outputs* para os demais subsistemas e para si mesmo, gerando *feedback*. De modo geral, entretanto, as políticas eram entendidas como respostas do sistema a impulsos de fora, sendo o Estado pensado como um alocador automático e técnico que responderia a conflitos e disputas externas a ele. (MARQUES, 2018, p. 27-28)

Para Dye (2014, p. 135), o conceito de *sistema* abrange um conjunto de instituições e atividades na sociedade que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável de toda a sociedade. O modelo pode ser ilustrado pela Figura 1.

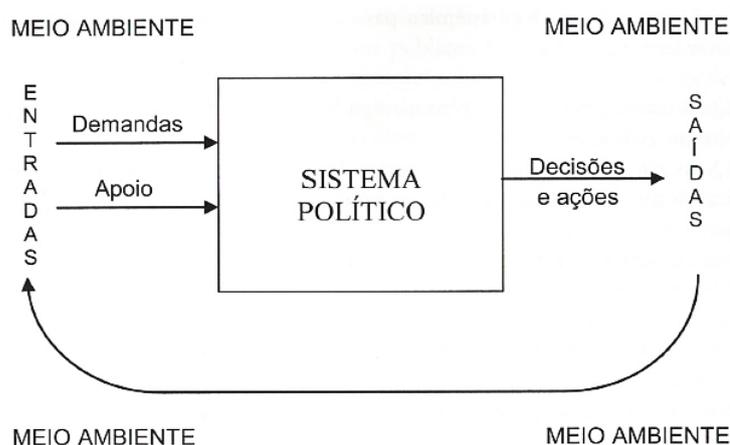


Figura 1 – Modelo sistêmico
Fonte: DYE, 2014, p. 135.

As teorias de Lasswell, Simon e Easton integram um modelo de análise de tomada de decisão denominado *racional*. Para Heidemann (2014, p. 40), esse modelo prescrevia procedimentos que, teoricamente, levariam sempre à escolha dos

meios mais eficientes possíveis para se atingir os objetivos de uma política, embora, para Simon, tal racionalidade pudesse ser limitada. Para Secchi (2017, p. 52), no modelo racional (absoluto ou limitado) os problemas nascem primeiro e depois são tomadas as decisões e, em ambos, a tomada de decisões obedece a passos sequenciais.

Questionando a ênfase no racionalismo das teorias anteriores, Charles Lindblom, em suas obras de 1959 e 1979, propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 24; MARQUES, 2018, P. 24), dando início a um novo modelo, denominado *incremental*, pelo qual as decisões dos governos ocorreriam de modo paulatino, praticando pequenas alterações a partir da situação atual. A política pública seria vista como uma continuação das atividades dos governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais (DYE, 2014, p. 125).

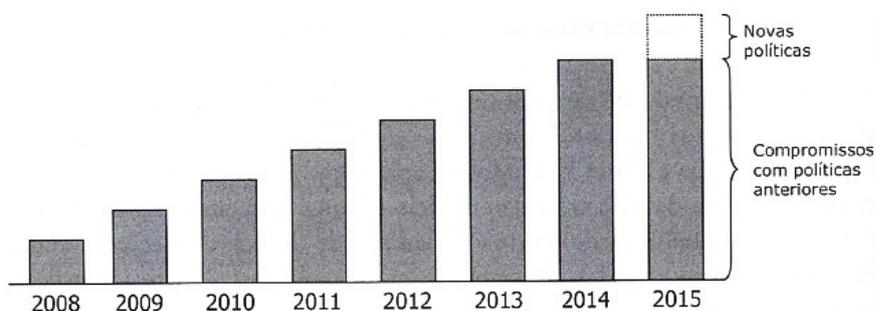


Figura 2 – Modelo incremental
Fonte: DYE, 2014, p. 126.

Referido modelo, conforme Heidemann (2014, p. 40), identificava a tomada de decisão política como uma atividade menos técnica e mais política, em que a análise desempenhava papel menos relevante na determinação dos resultados do que a barganha e outras formas de interação e negociação entre os tomadores de decisão. Por esse ângulo, Lindblom propõe a incorporação de variáveis ignoradas pelas abordagens racionalistas, como as relações de poder, os processos eleitorais e o papel das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, além de defender a necessidade de uma visão mais integrada das diferentes fases e dimensões do processo político (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 15).

Secchi (2017, p. 52) destaca três características que entende principais ao modelo. Em primeiro lugar, os problemas e soluções seriam definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão. Em

segundo, as decisões presentes seriam consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais se constituiriam barreiras à tomada de decisão livre. Por último, as decisões também seriam dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, portanto, a solução escolhida poderia não ser a melhor opção, mas a que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consenso e ajuste de interesses.

O método incremental veio a ser ampliado por obras como as de Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), as quais destacadas por Souza (2006, p. 29)⁴, mas sua centralidade no processo de decisão também sofreu diversas críticas. A respeito:

Por sua vez, o incrementalismo foi criticado por não ter qualquer tipo de orientação para objetivo, por ser em sua essência conservador e refratário em relação à mudança e inovação em grande escala, por não prezar a democracia e por desestimular a análise e o planejamento sistemático e enfraquecer ou minar a necessidade de uma busca por alternativas novas e promissoras. (HEIDEMANN, 2014, p. 40)

Até a metade da década de 1960, as decisões sobre políticas públicas eram analisadas somente sob o enfoque de dois modelos pretensamente incompatíveis: o racional e o incremental (HEIDEMANN, 2014, p. 40). Ainda para o autor, enquanto o racionalismo era preferível por mostrar como se deveria tomar decisões com o intuito de assegurar resultados máximos, o incrementalismo descrevia melhor a prática real da tomada de decisão nos governos.

Araújo e Rodrigues (2017, p. 16) entendem que, embora distintas, as abordagens propostas por Lasswell, Simon, Lindblom e Easton possuem em comum todas as características inicialmente delineadas por Lasswell, anteriormente referidas, que contribuíram para conferir um caráter distintivo ao campo científico das políticas públicas (orientadas para problemas, multidisciplinares, metodologicamente sofisticadas e orientadas por valores). Na literatura da área, os quatro teóricos são considerados os seus “pais” fundadores (SOUZA, 2006, p. 23).

⁴ Para Souza (2006, p. 29), a visão incrementalista da política pública perdeu o seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. Inobstante, conforme assevera a autora, o incrementalismo ainda possui a sua força, mantendo intactas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Veja-se que não tal modelo não se assemelha a uma proposta de reforma previdenciária que prevê mudanças tão substanciais, como a atual.

Uma das mais importantes críticas ao método incremental foi a desenvolvida por Etzioni (1967), que defendia que, embora o processo de decisão envolvesse dimensões incrementais, estas seriam majoritárias quantitativamente, mas certos momentos seriam caracterizados por decisões fundamentais, que criariam novas linhas e direções de desenvolvimento de políticas. A partir da reconfiguração das alternativas produzidas pelas decisões fundamentais, os gestores retornariam a executar decisões incrementais. (MARQUES, 2018, p. 29)

Trata-se do modelo *mixed scanning*, pelo qual o processo de tomada de decisão consistiria em duas etapas: uma incremental, relativa à “pré-decisão” e modelagem do problema, e outra racional, referente à análise mediante definição mais cautelosa das soluções específicas (HEIDEMANN, 2014, p. 41).

Outro modelo que focava em elementos irracionais do comportamento organizacional denominou-se “lata de lixo” (*garbage can*), conforme destacado por Heidemann (2014, p. 41). Foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), e, para eles, dadas as restrições orçamentárias e operacionais que geralmente cercam a produção de políticas, os gestores escolheriam o problema a enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas e existentes (MARQUES, 2018, p. 32). Ainda segundo Marques (2018, p. 32), o modelo representa um processo contrário em relação aos trabalhos clássicos, pelos quais se considerariam os objetivos e preferências preexistentes para a escolha dos meios de solução de um dado problema.

Conforme destacado por Secchi (2017, p. 54), assim como o modelo da lata de lixo, o “modelo dos múltiplos fluxos” (*multiple streams model*), desenvolvido por John Kingdon (1984), também ajuda no entendimento da dinâmica da tomada de decisões a partir da premissa de que soluções são criadas e, somente depois, busca-se por problemas para solucionar. Referido modelo será tratado de modo exclusivo no subcapítulo 2.3, pois sob sua ótica o presente trabalho visa à apreciação do projeto de reforma previdenciária, compreendendo o processo de elaboração dessa política pública através das variáveis contempladas pelo modelo (confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis).

Como se vê, muitos são os modelos de análise, sendo estes apenas os principais dentro deste campo de conhecimento. Dye (2014, p. 110) reconhece que

cada modelo conceitual oferece uma maneira diferente de pensar sobre política e pode sugerir causas e consequências gerais de políticas públicas.

2.2. Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*)

Referente ao processo de elaboração das políticas públicas (*policy-making process*), o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2017, p. 43).

Para Dye (2014, p. 115), esse esquema de análise permite que os estudiosos da ciência política estudem *como* as decisões são tomadas e/ou como *deveriam* ser tomadas, mas não permite que eles analisem a substância das políticas públicas – quem ganha o que e por quê. Sendo assim, “*não é o conteúdo das políticas públicas que se deve estudar, mas antes os processos por cujo intermédio elas são desenvolvidas, implementadas e mudadas*”, e, ainda, “*apesar do enfoque estreito do modelo de processo, ainda assim se trata de um modelo útil para nos ajudar a entender as várias atividades envolvidas na formulação de políticas*” (DYE, 2014, p. 115).

Procopiuck (2013, p. 158; 159) destaca que o ciclo de política pública, assim como outros modelos descritivos ou explicativos, trata-se apenas de instrumento que a análise de políticas públicas se utiliza para a realização de investigações e recomendações, embora apresente várias vantagens. Para o autor:

Com a finalidade de compreender, explicitar e explicar os processos de políticas públicas, estes modelos, descritiva e processualmente, tendem a ser bastante ricos, mas, de modo nenhum, podem ser vistos como equivalentes à própria *análise de políticas públicas*. Em qualquer configuração que possam tomar, as sistematizações em ciclos ou processos de representação formal não passam de modelos. A realidade é bem mais complexa; logo, a compreensão com profundidade além do modelo é que normalmente capacitará o analista a interpretar e sugerir mudanças de rumos da política pública. (PROCOPICUK, 2013, p. 159)

Na literatura, não existe uma só versão para visualização do ciclo. Optamos pelo modelo trazido por Secchi (2017, p. 43), que apresenta as seguintes

fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

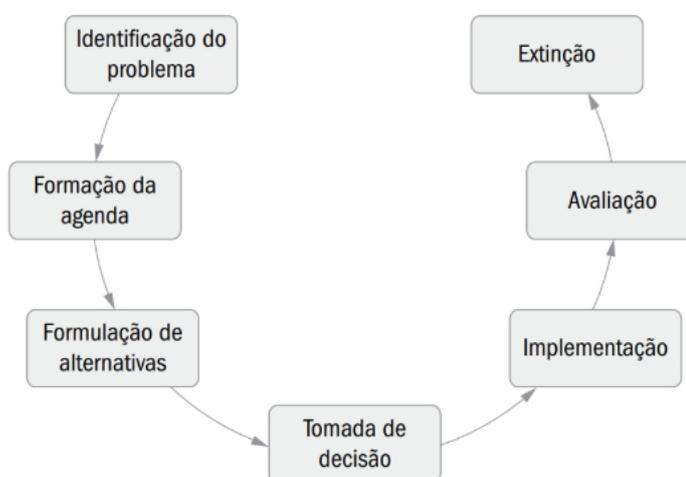


Figura 3 – Ciclo de políticas públicas
Fonte: SECCHI, 2017, p. 43.

Secchi (2017, p. 43) reconhece que, apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública, geralmente apresentando suas fases misturadas e com alteração na sequência. Ainda que as diferentes etapas do ciclo não ocorram de forma linear, é importante identificar as características presentes em cada uma delas, conforme será visto adiante.

Identificação do problema: Para Secchi (2017, p. 10), um problema passa a ser considerado público quando acarreta em implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas, e sua existência se dá quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor. Ainda segundo o autor, “*tomando esse entendimento, o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública*”. No mesmo sentido, Procopiuck (2013, p. 160) refere que a configuração de um problema normalmente ocorre quando há dissonância entre uma realidade existente e outra que a coletividade julga como melhor ou mais adequada para atender às suas necessidades.

Para Sjöblom (1984), citado por Secchi (2017, p. 45), a identificação do problema público envolve três estágios: *a percepção do problema*, quando uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes; *a definição ou delimitação do problema*, que

envolve definir quais são os seus elementos e criar norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações; e *a avaliação da possibilidade de solução*, posto que nem todo problema apresenta potencial solução, inobstante muitas políticas sejam criadas apenas para mitigar ou diminuir as consequências negativas de algum problema.

Procopiuck (2013, p. 159) também divide a etapa da identificação do problema em estágios, quais sejam: *o (re)surgimento do problema*, a partir do momento em que a coletividade passa a enfrentar desconfortos em relação a dados aspectos da realidade; e *a percepção dos atores públicos e privados*, quando se constrói uma percepção coletiva de que há um problema que exige a intervenção do poder público para auxiliar na sua solução.

No estudo sobre problemas em políticas públicas, é importante diferenciar *condições e problemas públicos*, conforme destacado por Capella (2018, p. 25). Segundo a autora, uma condição representa uma ocorrência qualquer, que não tenha sido definida como problema público. Assim, condições que falham em sua caracterização como problemas públicos não serão objetos da atenção governamental.

Partidos políticos, agentes políticos e organizações não governamentais são exemplos de atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos (SECCHI, 2017, p. 45). Para que um problema seja transformado em política pública, precisa haver mobilização suficiente para pressionar os poderes públicos, seja pelas instituições acima referidas, seja pela imprensa, pela ação dos *lobbies*, etc (PROCOPIUCK, 2013, p. 160).

Formação da agenda: Se um problema é identificado por algum ator político, que tem interesse na sua resolução, este poderá lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação – conhecida como *agenda*, um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes (SECCHI, 2017, p. 45; 46). Nesta fase, *“os principais atores do sistema político-administrativo envolvidos com a busca de soluções [...] procuram identificar estratégias gerais para enfrentamento e fontes de competências e recursos”*, segundo Procopiuck (2013, p. 160).

John Kingdon (2011, p. 4) propôs uma diferenciação entre os conceitos de *agenda governamental* e *agenda decisória*: a primeira se refere à lista de assuntos que estão recebendo atenção pelos tomadores de decisão em dado momento; a segunda, por sua vez, representa a lista de assuntos, dentro da agenda governamental, que estão prontos para uma decisão.

Para Wu et al. (2014, p. 29), muitas vezes os governos não respondem a questões públicas para a satisfação de seus cidadãos, sendo o processo de definição da agenda viciado por dois defeitos principais: a) muitos problemas públicos críticos não chegam às agendas de políticas oficiais, enquanto muitas preocupações relativamente menores chegam; e b) o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema.

Entendemos que Kingdon desenvolveu a melhor abordagem-teórica para o entendimento da seguinte questão: Por que determinadas condições convertem-se em problemas públicos e, assim, ingressam na agenda governamental, enquanto outras, por vezes mais importantes, passam ao largo? Por isto a pesquisa optou pelo modelo dos múltiplos fluxos para a análise da questão da reforma previdenciária. Seu desenvolvimento detalhado se encontra no subcapítulo 2.3.

Formulação das Alternativas: Depois de identificados e mobilizados ou principais atores, são iniciadas atividades visando à obtenção de conhecimento mais profundo sobre aspectos técnicos necessários para levar em frente a concepção da política pública (PROCOPIUCK, 2013, p. 160). Idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução, sendo este o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos (SECCHI, 2017, p. 48).

Tomada de Decisão: A tomada da decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas (SECCHI, 2017, p. 51).

Esta é a fase sob a qual especialmente recai a atenção dos modelos teóricos desenvolvidos no referencial teórico. Nesta etapa, os problemas podem buscar as soluções, os problemas se ajustam às soluções e as soluções aos problemas ou as soluções buscam os problemas. Vejamos a ilustração a seguir:

Dinâmica	Modelo	Teóricos
Problemas buscam soluções	Racionalidade absoluta	Lasswell
	Racionalidade limitada	Easton
Problemas se ajustam às soluções e soluções se ajustam aos problemas	Incrementalismo	Simon
Problemas se ajustam às soluções e soluções se ajustam aos problemas (1º estágio)	<i>Mixed Scanning</i> (racional-incremental)	Lindblom
Problemas buscam soluções (2º estágio)		
Soluções buscam problemas	Lata do lixo	Cohen, March e Olsen
	Múltiplos fluxos	Kingdon

Tabela 1 – Modelos de tomada de decisão
Fonte: Elaboração pela autora.

Implementação: Trata-se do momento em que são produzidos os resultados concretos da política pública (SECCHI, 2017, p. 55). É na etapa da implementação que

[...] funções administrativas, como liderança e coordenação das ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2017, p. 57)

Ao se colocar em prática uma política pública, podem ser identificadas duas perspectivas de análise que podem ser vistas como opostas ou

complementares entre si: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up* (DIAS e MATOS, 2012, p. 81).

O modelo *top-down*, segundo Dias e Matos (2012, p. 81), corresponde à concepção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do centro para a periferia. Ainda para os autores, trata-se de um enfoque que pressupõe a separação, tanto conceitual quanto temporal, entre a formulação e a decisão política, por um lado, e a implementação das decisões, por outro. Para Secchi (2017, p. 60), este modelo parte de uma visão funcionalista e tecnicista pela qual as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos.

Quanto ao modelo *bottom-up*, este segue na direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político) (DIAS e MATOS, 2012, p. 81). Para os autores, esta abordagem abrange “*comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, através de um processo ascendente*”. Conforme Secchi (2017, p. 61), neste modelo, o formato que a política pública adquire após a tomada de decisão não é definitivo, sendo modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Além disso, “*a implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados a posteriori, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições*”.

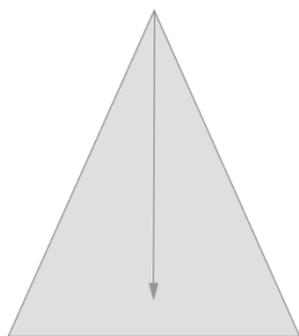


Figura 4 – Modelo *top-down*
Fonte: SECCHI (2017, p. 60).

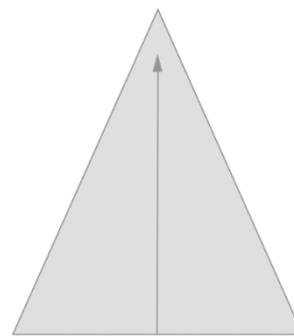


Figura 5 – Modelo *bottom-up*
Fonte: SECCHI (2017, p. 61).

Segundo Marques (2018, p. 33), o auge da defesa da constituição de um modelo *bottom-up* sustentava que políticas não deveriam ser estabelecidas desde cima, levando argumentos associados ao caráter democrático das decisões a serem

tomadas. Para o autor, desenvolveram-se crescentemente análises que pensaram o processo de baixo para cima, ou simultaneamente de baixo e de cima, e que centraram a sua atenção no momento da implementação.

Avaliação: Nesta fase, o objetivo é verificar as consequências da política pública implementada e verificar com que nível de eficiência e eficácia os problemas foram sanados em decorrência da implementação da política pública (PROCOPIUCK, 2013, p. 160). Refere-se à etapa do ciclo em que o processo de implementação e desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível da redução do problema que a gerou (SECCHI, 2017, p. 63). Para este autor, “*é o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes*”.

Para Dias e Matos (2012, p. 84), a avaliação deve ser considerada um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas e não deve ser realizada somente ao final do processo, mas em todos os momentos do ciclo de políticas. A respeito, Secchi (2017, p. 62) destaca que são três os momentos em que a avaliação pode/deve ser realizada: *ex ante* (antes da implementação), *in itinere* (durante a implementação) e *ex post* (depois da implementação),

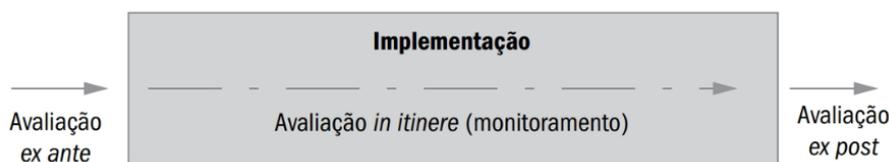


Figura 6 – Os três momentos da avaliação
Fonte: SECCHI (2017, p. 63).

Extinção: Segundo Giuliani (2015), citado por Secchi (2017, p. 67), as causas da extinção de uma política pública são as seguintes: o problema que originou a política foi resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativaram a política pública foram ineficazes; ou, por fim, o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu da agenda.

Secchi (2017, p. 68) salienta que, assim como o nascimento, a extinção das políticas públicas também dependem de *janelas de oportunidades*.

2.3. Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*)

Trata-se de um modelo analítico desenvolvido por John Kingdon, em sua obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, com suporte na vertente de pensamento pela qual soluções buscam problemas, contrariamente às correntes racionais de tomada de decisão. Esta abordagem parte do modelo de escolha organizacional desenvolvido por Michael Cohen, James March e Johan Olsen, acima referido, denominado lata de lixo (*garbage can*), segundo a qual uma oportunidade de escolha é uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são despejados pelos participantes à medida que são gerados (KINGDON, 2011, p. 85).

Kingdon (2011, p. 84) verifica, em seu estudo, muitos dos principais contornos da lógica essencial do modelo da lata de lixo e propõe uma alteração no modelo segundo os resultados de sua pesquisa. Segundo ele, “*which is why their model is our point of departure rather than our finish line*”⁵.

Para ambos os modelos, a tomada de decisão não é uma escolha racional e igualmente distante de uma lógica incremental. O objetivo principal não é a solução de problemas – geralmente, soluções procuram por problemas. E, para o problema ser solucionado, é necessário que haja uma combinação específica entre *problemas, soluções e participantes* (KINGDON, 2011, p. 86). Esse é o principal ponto de similitude entre as duas abordagens.

Através do modelo dos múltiplos fluxos, Kingdon busca explicar como ocorrem os processos através dos quais determinadas questões ganham a atenção da sociedade e dos formuladores de políticas públicas, e, dessa forma, se inserem nas agendas governamentais. Muitos problemas passam ao largo, não sendo considerados pelos tomadores de decisões e permanecem fora da agenda – que pode ser entendida, segundo Kingdon (2011, p. 8), como a lista de questões ou problemas que recebem, em dado momento, séria atenção por parte dos tomadores de decisão.

⁵ Tradução pela autora: “É por isso que o modelo deles (de Cohen, March e Olsen) é o nosso ponto de partida ao invés de nossa linha de chegada”.

Os processos de mudança em uma determinada política pública acabam refletindo as transformações que ocorrem na agenda da respectiva área setorial. No caso ora analisado, o processo de mudança na política previdenciária reflete as dinâmicas de disputas na agenda desse setor.

A lógica do modelo desenvolvido por Kingdon é semelhante ao desenvolvido por Cohen, March e Olsen, mas distinta em relação aos fluxos. A dinâmica da formação da agenda, segundo o modelo de Kingdon, é baseada na convergência entre três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). O momento no qual ocorre essa convergência é definido pelo conceito de “janela de oportunidade” (*policy window*), que permanece aberta durante um período de tempo. São nesses espaços de tempo que uma solução/alternativa, entendida como a mais adequada, se coloca frente a uma questão percebida como problema. Assim, tem-se que um contexto político favorável aumenta as chances de haver mudanças nas políticas públicas ou inserção de novos temas na agenda. Por esta perspectiva, a teoria visa explicar por que determinados problemas se tornam importantes para o governo, de modo a resultarem na elaboração de soluções que, ao final, transformam-se em políticas (CAPELLA, 2006, p. 25).

No primeiro fluxo, busca-se analisar como uma questão passa a fazer parte da agenda, e, segundo Capella (2006, p. 26), isto depende de forma como os formuladores de políticas percebem e interpretam a realidade. Neste sentido, Gottens et. al. (2013, p. 513) destaca que é possível a presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes conflitantes, sobre um mesmo fenômeno. Os autores atentam para a compreensão de Kingdon, segundo a qual a atenção governamental se dá em função de três acontecimentos: indicadores que apontam e mensuram e magnitude de uma situação; a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e o *feedback* oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

O segundo fluxo, segundo Capella (2006, p. 27-28), contempla o conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas, as quais resultantes de um processo competitivo de seleção das propostas. Nesse processo, algumas ideias sobrevivem intactas, outras são combinadas a novas propostas ou, ainda, são

descartadas. Ao final, parcela das propostas emerge para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório. Ainda segundo a autora, quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida pelos indivíduos que a defendem às pessoas das comunidades políticas e ao público em geral, com o intuito de construir, progressiva e persuasivamente, sua aceitação. Presume-se que, sem esta técnica de sensibilização, as propostas não seriam seriamente consideradas quando apresentadas.

O terceiro fluxo, composto pela dimensão da política, refere-se a uma etapa cujas coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política (CAPELLA, 2006, p. 29). Nele, três elementos são levados em consideração: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. Segundo Gottens et. al. (2013, p. 514), o primeiro se caracteriza pelo compartilhamento das questões relevantes na sociedade, configurando um ambiente favorável para a formação da agenda política. O segundo elemento, de acordo com Capella (2006, p. 29) refere-se ao apoio ou à oposição pelas pressões exercidas por grupos de interesses, que sinalizam consenso ou conflito numa arena política e permitem avaliar se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Segundo a autora, a percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante o processo. O terceiro fator, ainda conforme Capella (2006, p. 29), caracteriza-se, por exemplo, pela mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental; mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas; entre outros. Para a autora, esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, bem como podem bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

Kingdon (2011, p. 88) destaca que os fluxos se desenvolvem e se operam, em geral, de modo independente uns dos outros, mas não de forma absoluta. O fluxo das soluções pode variar conforme o fluxo da política, o fluxo da política pode variar segundo o fluxo das soluções, e assim por diante.

Capella (2006, p. 30) destaca que as circunstâncias que possibilitam a convergência entre os fluxos são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo dos problemas e pelo fluxo político. Assim, uma oportunidade para mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política, considerando que o fluxo das soluções não exerce influência direta sobre a agenda. Segundo a autora, ainda que a mudança na agenda se dê a partir da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que ela se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político, o que pode ocorrer de forma periódica ou imprevisível.

Essa junção ocorre em momentos críticos: um problema é reconhecido, uma solução está disponível, o clima político está no tempo certo para mudança, e as restrições não proíbem a ação (KINGDON, 2011, p. 88). A oportunidade de mudança tem caráter transitório, perdurando curtos períodos de tempo, o que ocorre quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais (CAPELLA, 2006, p. 30). Alerta Kingdon (2011, p. 88): *“So opportunities pass, and if policy entrepreneurs who were trying to couple a solution to the hot problem or the propitious political situation miss the chance, they must wait for the next opportunity”*⁶.

O modelo ora em análise oferece uma ferramenta analítica para o exame do contexto de discussão das PECs nº 287/2016 e 06/2019, referentes à reforma previdenciária, possibilitando uma melhor compreensão das peculiaridades que envolvem este processo, especialmente no que se refere à inclusão da temática na agenda pública. De tal forma, a abordagem teórico-analítica dos Fluxos Múltiplos será usada como lente para análise do objeto empírico, concernente à reforma do atual modelo de previdência brasileira.

⁶ Tradução pela autora: “Então, as chances passam, e se os empreendedores políticos que tentam acoplar a solução ao problema “quente” ou à situação política propícia perdem a oportunidade, eles devem esperar pela próxima oportunidade.”

2.4. A Utilização de Modelos para Análise de Políticas Públicas

Modelos de análise de políticas públicas podem apresentar uma grande utilidade para a área, servindo ao avaliador como instrumento para esclarecimento e compreensão de questões realmente importantes, apesar de abstratos (DYE, 2014, p. 136). O autor destaca alguns critérios para a análise da utilidade dos modelos, quais sejam:

- a) Ordenar e simplificar a realidade: A capacidade do modelo em ordenar e simplificar a vida política permite a reflexão mais clara e a compreensão das relações que encontramos no mundo real. Entretanto, simplificação demasiada pode conduzir a interpretações incorretas da realidade.
- b) Identificar o que é relevante: O modelo deve permitir a identificação dos aspectos realmente significativos das políticas públicas, focando em causas e consequências reais e relevantes.
- c) Condizer com a realidade: O modelo deve ter efetivas referências empíricas, identificando processos e simbolizando fenômenos que existam no mundo real.
- d) Comunicar algo significativo: Um conceito ou um modelo deve comunicar alguma coisa que seja significativa, para que não haja diminuição da sua utilidade na comunicação.
- e) Orientar a pesquisa e a investigação: O modelo deve ser operacional, referindo-se diretamente a fenômenos da realidade que possam ser observados, medidos e verificados. Se não há como provar ou refutar as ideias sugeridas, o modelo não é útil para desenvolver uma ciência política.
- f) Propor explicações: Uma abordagem baseada em algum modelo deve sugerir uma explicação da política pública, através de hipóteses sobre causas e consequências que possam ser testada face aos dados do mundo real. Apenas a descrição de uma política não apresenta a mesma utilidade que a sua explicação, ou, pelo menos, possíveis explicações.

Procopiuck (2013, p. 167) refere que a ênfase na necessidade de soluções a partir de análise de políticas públicas para suporte a decisões

estratégicas fez com que técnicas de mensuração e arcabouços teórico-conceituais passassem a ser desenvolvidos. Para Araújo e Rodrigues (2017, p. 12), o objetivo desses modelos não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.

Entende-se que a *teoria dos múltiplos fluxos* representa uma abordagem teórico-analítica que conduz a uma melhor compreensão acerca dos processos complexos que envolvem a formulação de uma política de reforma previdenciária no atual momento do Estado brasileiro. Permite-nos questionar e chegar a possíveis conclusões sobre questões relevantes, tais como a identificação da situação previdenciária como um problema público, a inclusão do tema da agenda governamental, a influência dos atores estatais na formação da agenda, as possíveis soluções/alternativas postas ao problema, as divergentes visões acerca do ideal de Previdência Social, e outras.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O questionamento norteador desta dissertação concerne aos processos de disputa na formulação de políticas públicas na área setorial previdenciária, os quais dotados de extrema relevância econômica e social. Apresenta-se como referencial empírico o conteúdo dos interesses e discursos dos atores envolvidos nestes processos e a forma como algumas alternativas/soluções por eles defendidas ganham espaço na agenda governamental. A pesquisa buscou explicar a formação dessa agenda e a propositura dessas soluções a partir da análise de documentos, tais como: a) texto normativo da Constituição Federal e outras leis infraconstitucionais; b) balanços e demonstrações orçamentárias do governo federal e do sistema da seguridade social; c) dados estatísticos elaborados por entidades como o IBGE e o FGV, constantes de seus sítios eletrônicos; d) demais informações públicas constantes em sítios eletrônicos do governo federal, previdência social e outros; e e) bibliografia das áreas concernentes ao foco do estudo.

Predominantemente, a pesquisa realizada foi bibliográfica, para fim de se atingir um embasamento teórico sobre os assuntos pesquisados. Segundo Fachin (2006, p. 119), trata-se de fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural em todas as formas do saber. Alguns dos referenciais bibliográficos mereceram citações em maior número, considerada a pertinência das informações por eles disponibilizadas e a aproximação com a problemática de pesquisa.

Os principais textos normativos analisados foram os seguintes:

Espécie Normativa	Descrição
Constituição	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Leis	<p>Lei nº 8.212/91: Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio.</p> <p>Lei nº 8.213/91: Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.</p> <p>Lei nº 8.742/93: Dispõe sobre a organização da Assistência Social.</p> <p>Lei nº 9.709/98: Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular).</p>
Decretos	<p>Decreto nº 3.048/99: Aprova o Regulamento da Previdência Social.</p> <p>Decreto nº 4.874/03: Acresce artigo no Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99).</p> <p>Decreto nº 5.699/06: Acresce e altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99).</p> <p>Decreto nº 6.722/08: Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99).</p>

Tabela 2 – Principais textos normativos analisados.

Fonte: Elaboração pela autora.

As informações extraídas dos referidos documentos foram tratadas a partir da técnica da *análise de conteúdo*, que, segundo Bardin (2011, p. 44), representa um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A autora organiza a análise em três etapas cronológicas, quais sejam: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A primeira fase tem por objetivo operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais e se subdivide nas seguintes atividades: a leitura, a escolha dos documentos, a formulação das hipóteses e dos objetivos, a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores e a preparação do material. A segunda fase trata-se da administração sistemática das decisões tomadas. A terceira, por sua vez, tem por objetivo tornar os resultados brutos significativos e válidos, momento no qual o analista pode propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos. (BARDIN, 2011)

No presente estudo, a etapa *iii* (tratamento de resultados) se deu a partir do método da *categorização*. Trata-se de uma operação de classificação de

elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos, que tem como primeiro objetivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos (BARDIN, 2011, p. 147; 149). Para a autora, um conjunto de boas categorias deve possuir as seguintes qualidades: a) exclusão mútua (cada elemento não pode existir em mais de uma divisão); b) homogeneidade (um único princípio de classificação deve governar a sua organização); c) pertinência (a categoria deve estar adaptada ao material de análise escolhido e pertencer ao quadro teórico definido); d) objetividade e fidelidade (as diferentes partes de um mesmo material, ao qual se aplica a mesma grade categorial, devem ser codificadas da mesma maneira, mesmo quando submetidas a várias análises); e) produtividade (o conjunto de categorias deve fornecer resultados férteis: em índices de referências, em hipóteses novas e em dados exatos). (BARDIN, 2011, p. 149-150)

Para Bardin (2011, p. 51), enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. Esta transformação se dará, portanto, a partir da categorização dos elementos de informação dos documentos selecionados. Os principais argumentos constantes dos discursos que envolvem a questão da reforma previdenciária serão, a seguir, classificados segundo as categorias *econômica* e *social*: esta contemplando os argumentos contrários a uma nova reforma previdenciária e aquela abarcando os argumentos dos atores que pregam a necessidade da reforma.

Cada argumento classificado, conforme esquema abaixo, restou analisado no trabalho. Eles correspondem ao esgotamento dos documentos até então averiguados, ou seja, os argumentos aqui fragmentados correspondem a todos aqueles contemplados pela totalidade dos textos dos documentos analisados.

Argumentos de viés econômico/neoliberal	Argumentos de viés social
Uma nova reforma previdenciária é inevitável para o crescimento econômico do país.	A seguridade social possui caráter solidário e universal conferido pela Constituição Federal de 1988 e assim deve permanecer.

A manutenção do atual modelo previdenciário implicará na quebra deste sistema.	Nesse processo de tomada de decisão não podem predominar os interesses de mercado em detrimento dos direitos sociais.
Há <i>déficit</i> nas contas, porque o total de receitas previdenciárias não cobre o total de despesas com benefícios.	Não há <i>déficit</i> , porque o total de receitas da seguridade social cobre o total de despesas previdenciárias.
A série de reformas ocorridas desde a promulgação da CF/88 não foram suficientes para garantir a sustentabilidade do sistema.	Não se sustenta o argumento de existência de déficit nas contas previdenciárias em face da existência da Desvinculação de Receitas da União – DRU.
Há evidente desproporção entre o número de contribuintes e o número de segurados, sendo este superior àquele.	A aplicação da CF/88 deve ser mantida em sua integralidade, como meio de garantia de uma existência digna dos cidadãos.
O aumento da expectativa de vida da população acentua a desproporção entre ativos e inativos.	O governo deveria propor medidas alternativas, a exemplo da extinção das desonerações fiscais, as quais possuem um alto custo (em bilhões) e não apresentam uma contrapartida.
A manutenção do atual sistema privilegia a geração atual em detrimento das posteriores.	Há elevado número de fraudes e sonegações que poderiam ser combatidas através de uma atuação fiscalizatória intensiva, o que seria outra alternativa à pretendida reforma.
A CF/88 foi solidária demais, ignorando os problemas que as estruturas de proteção social vinham apresentando mundo afora.	O Estado optou pelo constitucionalismo social, de modo que assumiu os compromissos de realizar e proteger direitos, não podendo uma vindoura reforma implicar na inefetividade dos mesmos.

Tabela 3 – Categorias e argumentos analisados na pesquisa
 Fonte: Elaboração pela autora.

Tais categorias de argumentos e o seu respectivo conteúdo constituem o referencial empírico do trabalho, que visou esgotar todos os discursos em conflito no âmbito do atual processo político de reforma previdenciária. Identificaram-se como propulsores da reforma os argumentos e interesses de viés econômico/neoliberal, enquanto figuram como defensores do atual modelo as ideias ligadas a um estado de proteção social.

4. DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

4.1. Do Surgimento da Proteção Social

Para que possamos compreender como se deu o surgimento do modelo de proteção social, bem como os seus desdobramentos, em âmbito internacional e no caso específico do Brasil, torna-se primordial a realização de uma abordagem histórica acerca das principais correntes econômicas que vigoraram, ou ainda vigem, e que tenham influenciado na propagação e também nos rumos do referido sistema.

O modelo em referência encontra-se atrelado aos direitos fundamentais sociais, cujo reconhecimento decorre de uma resposta às consequências advindas do *liberalismo*. Na vigência desta ideologia, havia o reconhecimento dos direitos individuais, isto é, aqueles classificados como de *primeira dimensão*, relacionados à ideia de *liberdade*, diferentemente dos sociais, classificados como de *segunda dimensão*, atrelados à ideia de *igualdade*⁷. Inicia-se, então, um movimento que visava ao rompimento das ideias liberalistas, a partir de um paradigma de Estado que visava o bem-estar da população, e, para tanto, admitia a predominância de direitos de viés social. O esgotamento do *welfare state*, pelas razões que serão oportunamente exploradas, implicou no ressurgimento dos ideais político-econômicos liberais, agora intitulados *neoliberais*.

Passemos à análise das diferentes ideologias econômicas acima citadas, necessárias ao entendimento do surgimento do sistema de proteção social.

O *liberalismo* surge com o propósito de ruptura em relação ao passado absolutista, estabelecendo como finalidade do Estado a garantia da liberdade dos indivíduos, por meio da positivação de direitos de defesa, com os quais se visava essencialmente garantir uma não intervenção do Estado, preservando espaços de

⁷ No ensinamento de Ingo Sarlet (2012, p.31), “desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação”, e, ainda, “costuma-se, neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta e até mesmo de uma quinta e sexta”.

autonomia dos cidadãos. São eles os direitos civis e políticos. Assim, a marca fundamental do Estado Liberal, nesse aspecto, foi a afirmação da liberdade individual negativa, através da adoção, pelo Estado, de um dever geral de abstenção na sociedade. (GOUVEIA, 2013)

Deste conjunto de concepções liberais, também resultou a adesão ao *princípio da separação dos poderes*, conforme pensado por Montesquieu, cabendo a cada esfera uma função do poder público. Nessa esteira, aos poucos foi sendo abandonado o princípio aristocrático e, no seu lugar, emergia o princípio *democrático*, e, conseqüentemente, a lógica de governo representativo (GOUVEIA, 2013). A divisão dos poderes tinha como objeto precípua servir de escudo aos direitos da liberdade e pode ser entendida como uma arma que se valeu a doutrina para combater sistemas tradicionais de opressão política, eis que antagônico à concentração do poder (BONAVIDES, 2004, p. 72). Referido princípio, no entanto, apresentava e ainda apresenta limitações, as quais não serão aqui estudadas, posto que impertinentes ao foco da pesquisa.

Como se vê, o liberalismo, que nasceu como um protesto contra os abusos do poder estatal, procurou instituir tanto uma *limitação* da autoridade quanto uma *divisão* da autoridade (MERQUIOR, 1991, p. 17). A primeira, pela positivação de direitos individuais, garantidores de liberdade; o segundo, a partir da divisão dos poderes do Estado.

Ocorre que, apesar de inscrever direitos individuais nas Constituições e tentar manter o controle quanto aos abusos de poder, conforme aponta Liberati (2013, p. 38), o ideário liberalista ficou marcado por um completo absentismo do poder político em relação às estruturas econômicas, ou seja, deixou de intervir no setor econômico, permitindo que a classe industrial e produtiva agisse sem qualquer controle estatal. Para Bonavides (2004, p. 188), o liberalismo não foi capaz de resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise.

Frente às conseqüências sociais decorrentes da implementação do modelo político-econômico liberal, referentes, especialmente, ao agravamento da questão operária, passam a ser reconhecidos os direitos fundamentais de segunda dimensão e inicia-se a prática de forte intervencionismo estatal (SERAU JUNIOR,

2012, p. 27). Assim, o Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State* ou Estado Social, decorre da intensificação dos conflitos sociais gerados pelo esgotamento do liberalismo econômico e do abstencionismo estatal (SIMÕES, 2013, p. 284).

Os direitos de viés social, e, particularmente, os sistemas de seguridade social, foram, pouco a pouco, recebendo *status* constitucional. A proteção social passa a ganhar novos contornos, os quais, segundo Pereira (2016, p. 23), decorrem principalmente da insuficiência dos mecanismos de proteção indiferenciada diante da insegurança social produzida pelas novas formas de exploração do trabalho industrial e do apogeu do movimento operário que pressionava o Estado por melhores condições de vida e de trabalho na perspectiva de direitos. Surgem, assim, as medidas protetoras voltadas para os riscos associados aos trabalhadores formais, e, posteriormente, para outros segmentos sociais (PEREIRA, 2016).

Pereira (2016, p. 25) aponta que o Estado de Bem-Estar Social tinha o propósito de manter o capitalismo a salvo das crises estruturais inatas a esse modelo de produção, mascarando, pois, sua real finalidade de se preservar e expandir. Para Costa (2010, p. 32), essa nova concepção de Estado não se tratou de uma política de outorga de direitos, simplesmente, mas resultado de uma fase do capitalismo em que ele se autodestruiria, pelas contradições que apresentara, ou, como ocorreu, ele estenderia alguns dos direitos às classes subalternas, como o pleno emprego e a previdência e assistência sociais, de modo a retroalimentar-se e, assim, continuar sua trajetória.

Ocorre que, acompanhando as oscilações inerentes ao desenvolvimento capitalista, uma nova mudança de rumos e de expectativas entra em cena por meados de 1970, em detrimento dos avanços no campo da proteção social, especialmente no que diz respeito aos direitos conquistados, com a hegemonia de um novo modelo socioeconômico denominado neoliberal (PEREIRA, 2016, p. 27).

O credo neoliberal foi ganhando força e espaço em praticamente todos os Estados regidos pelo modo de proteção capitalista, impondo, conseqüentemente, a regressão da proteção social como direito (PEREIRA, 2016, p. 29; 30). Conforme aponta Costa (2010, p. 28; 30), políticas públicas, em especial de previdência social, acabam representando um grande desafio em um Estado fragilizado pela globalização, cujas receitas estão cada vez menores e onde o neoliberalismo

vigente apregoa a privatização dos segmentos sociais. Para o autor, essas ideias neoliberais pretendem retornar às raízes do *laissez-faire*, além de que as funções elementares até então exercidas pelo Estado começam a ceder lugar à iniciativa privada.⁸

4.2. Contraposição entre os Princípios da Proibição de Retrocesso Social e da Reserva do Possível

Processos de reforma começam a ser levados a cabo no horizonte da chamada crise do Estado Social, redundando no desmonte de relevantes estruturas estatais voltadas à satisfação dos direitos sociais, conforme assevera Netto (2010, p. 98-99). Para a autora, tais direitos não podem ser simplesmente ignorados e suprimidos no quadro do Estado Constitucional, mas, diante dessa ameaça existente às conquistas sociais, identificam-se os esforços de construção dogmática e jurisprudencial no sentido de uma *proibição de retrocesso social* – princípio fundado na ideia de um progresso constante no caminho da emancipação humana e da concretização da dignidade dos direitos fundamentais (NETTO, 2010, p. 99; 111).

Para Sarlet (2012, p. 403), o legislador deve manter uma vinculação mínima ao núcleo essencial concretizado na esfera dos direitos sociais:

Com efeito, em se admitindo uma ausência de vinculação mínima do legislador (assim como dos órgãos estatais em geral) ao núcleo essencial já concretizado na esfera dos direitos sociais e das imposições constitucionais em matéria de justiça social, estar-se-ia chancelando uma fraude à Constituição, pois o legislador – que ao legislar em matéria de proteção social apenas está a cumprir um mandamento do Constituinte – poderia pura e simplesmente desfazer o que fez no estrito cumprimento da Constituição. (SARLET, 2012, p. 403)

Sarlet (2012, p. 403) atenta que, na hipótese de supressão pura e simples do próprio núcleo essencial legislativamente concretizado de determinado direito social, especialmente daqueles vinculados ao mínimo existencial (como é o caso do

⁸ Costa (2010, p. 35) destaca a distinção entre o liberalismo e o neoliberalismo. Segundo este último, o colapso do Estado de Bem-Estar Social deveu-se ao excesso de intervenção do Estado, bancando políticas públicas com dispêndio significativo do erário público. Por esta concepção, o capitalismo não estaria em crise, havendo a sua falta e não o seu excesso.

sistema previdenciário), poderá ser afetada a própria dignidade da pessoa, o que é inadmissível, ainda mais na seara das prestações mínimas para uma vida condigna.

Uma das principais objeções ao princípio do retrocesso social refere-se à chamada “reserva do possível”, que condiciona as prestações sociais à capacidade financeira do Estado. Ou seja, a reserva do possível fundamenta que se admita que um direito social não se concretize pela insuficiência de recursos, bem como embasa a supressão da garantia desses direitos (NETTO, 2010, p. 156-157). Para a autora (2010, p. 158), serve de forte argumento favorável ao retrocesso em matéria de direitos sociais: *“diante de uma crise financeira, diante do aumento de beneficiários de prestações estatais, diante de outras demandas do Estado, a reserva do possível pode compadecer como justificativa para a debilitação dos direitos sociais”*.

Simões (2013, p. 259) também identifica que a efetividade desses direitos tem sido condicionada aos limites das dotações orçamentárias e, portanto, às prioridades que as políticas governamentais elegem na repartição dos recursos. Para o autor (p. 262), a questão básica não é exatamente a dos custos orçamentários, eis que os direitos civis e políticos também os exigem em alto nível, mas, sim, da opção política em decidir no que gastar e o que se considera preferencial, sem que tenha sido instituído, na Constituição, qualquer limite legal para aferir tal grandeza, o que torna a reserva impossível de ser aferida. E, ainda, *“o que verdadeiramente frustra a eficácia de tal ou qual direito, embora fundamental, não é a exaustão de um determinado orçamento, mas a opção política de se alocar ou não os respectivos recursos orçamentários”*.

Enfim, se por um lado se defende a manutenção de determinados direitos sociais em sua integralidade sob pena de retrocessos sociais, por outro, se fundamenta a necessidade de supressão ou redução dos mesmos diante da reserva do possível, sob a égide orçamentária. A contraposição entre esses dois princípios serve como instrumento de análise do processo de reforma na política previdenciária brasileira, cujo debate contém duas linhas de argumentos: a social, na defesa da íntegra dos direitos historicamente conquistados, e a econômica, na defesa da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

As teorias sobre políticas públicas, apresentadas anteriormente, auxiliam na compreensão dos fenômenos que cingem em torno da reforma previdenciária, os quais impulsionados pelas duas vertentes – social e econômica –, uma fulcrada na proibição do retrocesso social e outra na reserva do possível. Assim, questões complexas como os conflitos de interesses, os temas que ingressam da agenda governamental, impulsionados pelos dois grupos de interesses, as soluções por eles apresentadas, quais delas ganham espaço no momento da tomada de decisão, entre outras, podem ser melhor interpretadas.

4.3. A Seguridade Social na Constituição Brasileira de 1988

No caso do Brasil, as Constituições de 1934⁹ e 1937 trouxeram as primeiras previsões acerca da questão, no entanto, eram restritas àqueles vinculados a categorias profissionais. Paulatinamente, a Seguridade Social desvincula-se da questão unicamente profissional e amplia a sua gama de beneficiários. Estabelece-se, então, um sistema de contornos universalistas, com amplo grau de cobertura, que prevê mecanismos de proteção muitas vezes desvinculados do exercício de uma atividade profissional, a partir de uma presunção absoluta de situações de carência, como doença, invalidez, velhice, morte etc. Essa tendência de universalização do sistema securitário, o qual já considerado como um direito fundamental, chega a seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988, que retoma ideais democráticos e o respeito à dignidade da pessoa humana. (SERAU JUNIOR, 2012)

Denota-se, pois, que a Constituição, embora tenha apontado, por um lado, no sentido da realização de algumas promessas típicas do Estado de Bem-Estar Social, por outro, apresentou garantias de livre mercado e de Estado Mínimo, pontos-chave do neoliberalismo. (COSTA, 2010, p. 28). Dentro desse contexto, apesar das facetas de Estado Social, a nova Constituição foi rechaçada tão logo

⁹ Para Bonavides (2004, p. 366), a Constituição de 1934 insere uma nova corrente de princípios, até então ignorados pelo direito constitucional positivo vigente no país. Conforme aponta o autor, esses princípios consagravam um pensamento diferente em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, fazendo ressaltar o aspecto social, grandemente descurado pelas Constituições anteriores.

promulgada, sob o argumento de sua inviabilização (COSTA, 2010, p. 41). Ocorre que, ao contrário do Estado empresarial do regime militar, desenhou-se um Estado distributivista, com forte aumento nos gastos sociais e sobrecarga nos tributos indiretos para a implementação dos direitos sociais (SIMÕES, 2013, p. 157).

Para Bonavides (2004, p. 371), as dimensões essenciais de um Estado Social presentes Constituição de 1988 surgiram a partir de anos de esforços constitucionais visando à mitigação de um quadro de injustiça provocado por uma desigualdade social ao redor do mundo.¹⁰ Ainda segundo o autor, o verdadeiro problema, atualmente, refere-se à garantia dos direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos.

A Constituição Federal de 1988, já no seu preâmbulo, declara a sua intenção de *assegurar o exercício dos direitos sociais*¹¹. Em seu artigo 1º, constitui a República Federativa do Brasil em Estado Democrático de Direito e lhe institui, como fundamento, a *dignidade da pessoa humana* (inciso III). No art. 3º, inciso III, estabelece como objetivo a *erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais*.

Em seu artigo 6º, dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, *grifo nosso*)

A ressalva constante do final do dispositivo, “na forma desta Constituição”, nos remete, no caso da seguridade social, ao Capítulo II constante do Título VIII (“Da Ordem Social”). É nele que se institui um “*conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (art. 194, *caput*).

¹⁰ Ao tratar do assunto, Bonavides (2004, p. 371) alerta que somente a sociedade brasileira, concentrada num pensamento de união e apoio a valores igualitários e humanistas, os quais legitimam a atual Constituição, poderão impedir a “programada” destruição do Estado Social Brasileiro através das elites vinculadas a lideranças reacionárias.

¹¹ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (BRASIL, 1988)

Trata-se de um sistema orientado por objetivos como a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único).

A Previdência Social, tratada na Seção III, conforme previsto no art. 201, vem organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, *observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*, visando ao atendimento das seguintes condições sociais:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes [...] (BRASIL, 1988)

Ressalta-se que, na redação original do artigo, não constava previsão acerca da necessidade de observação da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Notável a razão da sua inclusão: as reformas relativas aos direitos sociais fundamentam-se em argumentos econômicos, como é o caso da ocorrida em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20, que incluiu esta ressalva. Nesse contexto, a análise sistema de seguridade social, em especial no que se refere à Previdência, perpassa pela apreciação das possíveis soluções capazes de promover equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e as garantias sociais constitucionais.

A partir da inclusão desta ressalva na redação do artigo, a doutrina começa a abordá-la como o *princípio do equilíbrio financeiro e atuarial*. Conforme salienta Leal e Portela (2018, p. 57), a lógica do equilíbrio entre custeio e benefício sempre esteve prevista nos programas previdenciários, razão pela qual não é possível afirmar que esse princípio não existia antes, inclusive porque desde o texto constitucional original já havia previsão da necessidade de identificação da fonte de

custeio par criação, majoração ou extensão de benefícios da seguridade social (art. 195, §5º). Assim, ainda segundo os autores, a alteração constitucional apenas deixou expressa a necessidade do equilíbrio a curto e longo prazo.

As reformas da previdência não tardaram, começando pouco tempo após a promulgação da Constituição de 1988 e simbolizando a atual submissão das políticas sociais às políticas econômicas (BRAGA, 2018, p. 39).

Desde a primeira reforma, em 1998, muitas outras sucederam: tais como as Emendas Constitucionais 41/2003, 47/2005 e 70/2012. Agora, estamos na iminência de sofrer uma nova reforma em tão curto espaço de tempo: a Constituição vigente foi promulgada há apenas trinta anos. Este fato nos faz refletir acerca da real motivação para essas reformas e, em especial, da atual que está prestes a se concretizar. Há uma verdadeira insuficiência financeira e atuarial (nesse caso, a Constituição foi sonhada e não planejada) ou trata-se de mais uma política de desmantelamento do que ainda resta da vertente social do Estado brasileiro? Espera-se que o presente estudo possa oferecer suporte a essa reflexão.

Em torno desse tema, há um amplo debate sobre os rumos das políticas previdenciárias no país. Por um lado, argumenta-se que uma nova reforma é inevitável para o crescimento econômico do país e para fim de se evitar uma quebra do sistema previdenciário em face do *déficit* nas contas, por outro, que este processo de tomada de decisão não pode ser pensado a partir da premissa de sustentabilidade do sistema em detrimento do conteúdo essencial da norma constitucional, ou, ainda, que o sistema não se apresenta deficitário. A análise sobre a influência que esse pluralismo de interesses e ideais exerce sobre o processo de reforma da política previdenciária brasileira, e, mais especificamente, em relação às propostas de emenda atuais, será detalhadamente desenvolvida no Capítulo 5.

4.4. Custeio da Seguridade Social

Considerando que a atual proposta de reforma previdenciária tem como fator propulsor uma questão de ordem financeira e atuarial, importante tecer

considerações acerca das fontes de custeio da seguridade social e, por conseguinte, da previdência social. Esta temática será importante para análise da existência ou não do *déficit* previdenciário, que oportunamente será realizado.

Podemos entender por fontes de custeio os meios econômicos e financeiros obtidos e destinados à concessão e à manutenção das prestações da Seguridade Social. Estas fontes podem ser *diretas* (contribuições previstas para o sistema cobradas de trabalhadores e empregadores) ou *indiretas* (impostos utilizados nas insuficiências financeiras do sistema e pagos por toda a sociedade). (MARTINS, 2018, p. 121)

O art. 195 da Constituição Federal prevê que a Seguridade Social será financiada¹² por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das seguintes contribuições sociais (fontes diretas):

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento¹³; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro¹⁴; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

¹² Nas lições de Martins (2018, p. 121), não se trata de “financiamento” (termo utilizado na redação do artigo), como se fosse um empréstimo bancário, em que haveria necessidade de devolver o valor com juros e correção monetária. Trata-se, pois, de **custeio**, o que é feito com meio de contribuição social.

¹³ Sobre o faturamento incide a Cofins (Lei Complementar nº 70/91) e o PIS (Lei Complementar nº 7/70).

¹⁴ Sobre o lucro incide a contribuição social criada pela Lei nº 7.689/88.

Há também as alíquotas previstas para financiar o seguro de acidente do trabalho e a aposentadoria especial, além da previsão constitucional de criação de novas contribuições para manutenção e expansão do sistema (art. 195, § 4º), se observados os critérios do art. 154, inciso I (não cumulatividade e base de cálculo ou fato gerador diversos). (LEAL e PORTELA, 2018, p. 53)

No âmbito infraconstitucional, o Plano de Custeio da Seguridade Social, instituído pela Lei nº 8.212/91, contém previsão semelhante ao art. 195 da Constituição Federal, segundo o qual *“a Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais”* (art. 10).

Em relação à composição do orçamento:

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

III - as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;

IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

V - as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;

VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;

VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;

VIII - outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.

Consideradas as variadas fontes de custeio, a doutrina reconhece a existência do princípio da *diversidade da base de financiamento*, segundo o qual, para Leal e Portela (2018, p. 53), as políticas públicas de seguridade devem ser financiadas por diversas formas de arrecadação, tributárias ou não. Tais recursos se aplicam, em regra, a todas as políticas da Seguridade Social, pois trata-se de um programa único e qualquer divisão só pode ser adotada para melhor compreensão de cada um dos subsistemas. (LEAL; PORTELA, 2018, p. 134)

No entanto, alguns autores, assim como atores sociais voltados aos interesses de mercado, entendem que o cálculo da Previdência Social deve ser realizado em apartado, mediante consideração, unicamente, das contribuições dos empregados e empregadores, destacando-se todas as demais fontes de receita, e, ao final, abatendo-se das despesas com pagamento de benefícios. É o caso de Leal e Portela (2018), autores citados no presente trabalho em diversas oportunidades, apesar de não compartilharmos do mesmo entendimento.

Para os autores, no caso da Previdência Social, existe uma exigência de equilíbrio financeiro e atuarial, motivo pelo qual recomendam seja feito cálculo separado dessa política social, para avaliar, principalmente, a sustentabilidade a longo prazo – diferentemente do que ocorre com a saúde e a assistência, que não dependem de correlação entre arrecadação e despesas.

Os autores justificam tal argumento porque, em seu entendimento, despesas com saúde e assistência podem ser adequadas (com um alto custo social)

em períodos de crise, com restrições de programas. E, ainda, “os *benefícios previdenciários, por outro lado, se incorporam no patrimônio jurídico dos beneficiários e não podem ser cessados ou restringidos com a mesma facilidade*”. (LEAL; PORTELA, 2018, p. 134)

Compreendemos que o cálculo realizado em separado auxilia, sim, na análise das condições de sustentabilidade do sistema. No entanto, não entendemos que este cálculo deve ser apreciado isoladamente, mediante desconsideração absoluta das outras fontes de receita, o que, infelizmente, acaba ocorrendo por aqueles que defendem a necessidade da atual reforma previdenciária, com propostas de alterações substanciais nas regras de concessões de benefícios. Deve-se ponderar a situação do orçamento da seguridade num todo e avaliar se, porventura, existem recursos suficientes à manutenção de todos os seus três subsistemas (previdência, saúde e assistência), apesar da desvinculação de 30% dos recursos para o orçamento geral da União, pela chamada DRU.

Desde 1994, vultosa parte do orçamento próprio da seguridade social é desviada para o orçamento fiscal da União, sendo que inicialmente correspondia ao percentual de 20%, e, em agosto de 2016, a Emenda Constitucional nº 93 elevou tal percentual para 30%. Dessa forma, os atores contrários à reforma previdenciária questionam a existência do *déficit* previdenciário frente à existência de tal instrumento de desvio de verbas do orçamento da seguridade social, que visa unicamente à flexibilização orçamentária. Não constava na redação original da PEC nº 287/2016 a proposta de extinção da DRU, mas, posteriormente, passou a integrá-la, possivelmente em razão da influência de pressões pelos atores ligados ao movimento contrário à reforma. Tal instituto apresenta uma lógica condizente com os interesses defendidos pelos atores políticos vinculados ao mercado, amparados em um discurso neoliberal de corte de gastos públicos. A PEC nº 06/2019 mantém a mesma previsão.

Enfim, a questão ora discutida, referente à integração ou não das outras fontes de receita quando da análise da sustentabilidade do sistema previdenciário, é justamente a controvérsia existente entre os dois grupos de interesses que cingem o debate da reforma previdenciária. No capítulo 5, serão mais bem exploradas ambas as linhas de argumentos, mediante as demonstrações financeiras pertinentes.

5. ANÁLISE DA POLÍTICA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA: AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 287/2016 e 06/2019

Após a análise realizada no capítulo anterior relativa à existência do direito social à previdência pública, que abrangeu o contexto histórico da criação de um sistema de seguridade social, seus fundamentos jurídicos e suas fontes de custeio, neste capítulo estudaremos, à luz das teorias sobre análise de políticas públicas, especialmente da teoria dos Múltiplos Fluxos desenvolvida por Kingdon (2011), as seguintes questões: por que a previdência social é vista como um problema público pelos atores políticos, cujos interesses são vinculados ao mercado, ingressando, assim, na agenda governamental? Por que a solução apresentada por esses interesses neoliberais se refere a uma política de corte de gastos públicos e privatização?

Ao tratarmos do tema da reforma previdenciária por meio da análise da PEC nº 287/2016 e da PEC nº 06/2019, estamos analisando os contornos de uma política pública que envolve um problema coletivamente relevante e que passou a integrar prioritariamente a agenda política: o desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, cujos reflexos alcançam quase a integralidade da população brasileira. As referidas Propostas de Emendas Constitucionais surgem como resultado de um processo político do qual resultou predominante o interesse dos grupos vinculados aos interesses do mercado, que, através da técnica da mobilização, espriam essa ideia de que a reforma da Previdência é inevitável, e, caso não ocorra, ameaçará tanto o crescimento econômico do país quanto a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Existe uma pluralidade de interesses e ideias em torno do processo de reforma da política previdenciária brasileira. O grupo de interesse dominante, que defende a necessidade da reforma, possui como principais premissas em seu discurso as seguintes: a) o *déficit* da Previdência está em constante aumento porque o total de receitas não cobre o total de despesas com benefícios; e b) o aumento da expectativa de vida da população vem acarretando em uma desproporção entre os trabalhadores ativos e inativos.

Pertinente, portanto, sejam identificados os fatores que alavancam a discussão acerca de uma nova reforma no sistema previdenciário, a partir de indicadores sociais e econômicos divulgados pelos órgãos oficiais. Para Marques, Batich e Mendes (2003, p. 114), os problemas limitadores da capacidade de sustentabilidade do sistema podem possuir caráter *estrutural*, *conjuntural* e *gerencial*, com uma relação estreita entre si. O primeiro diz respeito à baixa relação contribuintes/segurados, especialmente em razão da redução do número de trabalhadores ativos devido à crise econômica prolongada, da ampliação do mercado informal de trabalho, com conseqüente perda de arrecadação tributária, e do aumento crescente da expectativa de sobrevivência das pessoas que se aposentam. Dentro do segundo aspecto, podem ser destacados o baixo crescimento das contribuições previdenciárias e o aumento das despesas com benefícios, explicados pelo fraco desempenho da economia e pelo crescimento da demanda de caráter assistencial. Em relação ao aspecto gerencial, este é representado pelos altos custos operacionais e pelo elevado número de fraudes e de sonegação.

No presente trabalho, destacamos fatores de ordem estrutural e conjuntural como potencialmente propulsores de um problema financeiro e atuarial da Previdência Social. Questões gerenciais, como custos operacionais, fraudes e sonegações, não são fatores determinantes para apuração de eventual *déficit* ou insuficiência orçamentária. Melhor dizendo, são fatores que podem, sim, influenciar o resultado orçamentário, mas não serão eles os responsáveis por um saldo negativo nas contas públicas. Isto porque apenas uma política pública que atente a problemas estruturais e conjunturais poderá oferecer uma solução efetiva e em longo prazo.

Identificamos que, na linha do discurso dominante, a existência do *déficit* pode ser comprovada através da subtração entre o valor total de receitas próprias previdenciárias e o valor total do gasto com benefícios. Por esta metodologia, o resultado da equação será negativo e se apresenta em constante crescimento ao longo do tempo, conforme elucida a tabela abaixo, que compara os dados financeiros previdenciários em relação ao PIB.

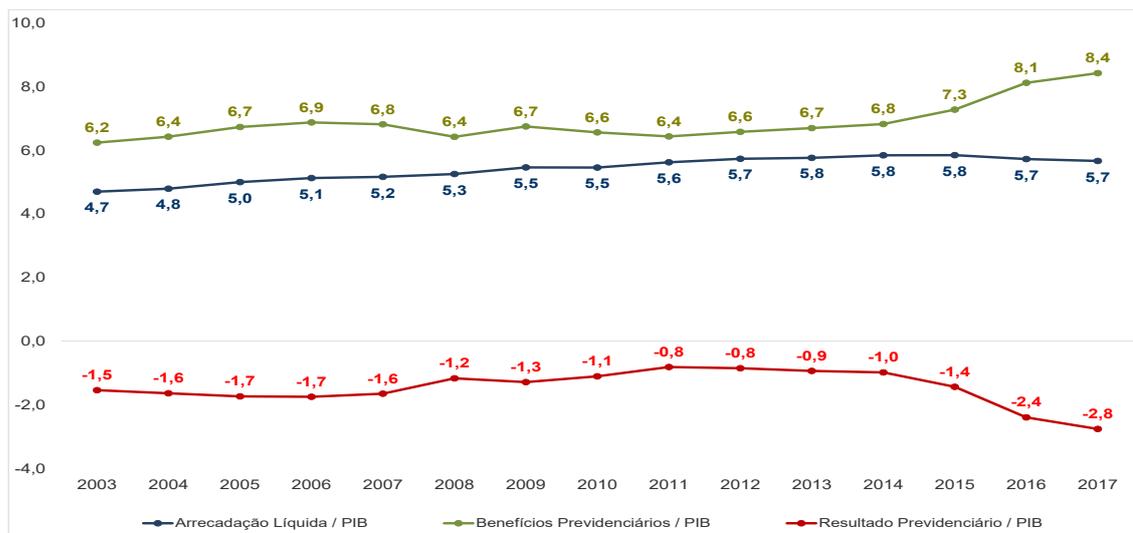


Figura 7 - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário em relação ao PIB (Em %) – 2003 a 2017.

Fonte: Secretaria de Previdência/Ministério da Fazenda, 2018.¹⁵

No entanto, apuração do resultado previdenciário, conforme o gráfico acima, requer algumas ressalvas. Em primeiro lugar, não restaram computadas todas as fontes de receita da seguridade social destinadas ao financiamento do sistema previdenciário. No subcapítulo 4.4, destacou-se que a Seguridade Social contempla diversas fontes de financiamento, na forma do artigo 195 da Constituição Federal e dos artigos 11 e 27 da Lei nº 8.212/91. Este sistema maior é integrado por três subsistemas: previdência social, assistência social e saúde. Todas as fontes da seguridade são destinadas ao financiamento dos subsistemas. Inexiste comando legal ou constitucional no sentido de que entre os três subsistemas, apenas um seja financiamento por suas receitas próprias (no caso, a previdência), ou, ainda, que alguma fonte de receita da seguridade não pode ser destinada à previdência.

A exigência de que a previdência seja autossustentável por suas arrecadações próprias, mediante análise orçamentária de modo apartado das outras verbas da seguridade social, não encontra respaldo na Constituição Federal. O sistema da seguridade é um programa único e todas as suas políticas devem ser financiadas pelas suas diversas formas de arrecadação (daqui surge o princípio da *diversidade da base de financiamento*, desenvolvido no capítulo anterior). O que justifica, então, que apenas a previdência seja alvo de políticas reformistas, sendo que é tão ou mais importante quanto a assistência social e a saúde? Que apenas a

¹⁵ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>. Acesso em: 13 jan. 2019.

previdência não possa ser financiada em seus momentos de insuficiências? Que apenas a previdência não possa ser vista como um investimento social? Em verdade, desde a instituição do sistema previdenciário, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, as reformas não tardaram a acontecer, obliterando o seu caráter social e submetendo-o a questões econômicas.

Basta a ocorrência de “janelas de oportunidade”, conforme a teoria desenvolvida por Kingdon (2011), para que propostas de reformas substanciais no sistema previdenciário sejam apresentadas e até aprovadas pelo Legislativo, influenciado por forças neoliberais. Enquanto a previdência brasileira for “pública”, amparada em um conjunto de concepções e ideias voltadas ao ideário da proteção social, é de se supor que será alvo de ataques por parte de atores articulados em torno de concepções neoliberais. Nesse sentido, as propostas de emendas constitucionais serão o resultado das articulações e da força desses agentes vinculados a uma lógica estritamente de mercado, na qual a ideia de cidadania ocupa pouco ou nenhum espaço. Basta olharmos para o passado não tão distante, em que as demais reformas previdenciárias ocorridas nos anos de 1998, 2003 e 2005 foram realizadas sob influência da “mão invisível”¹⁶ do mercado, que recorrentemente exige dos governos a criação de um ambiente ideal para seu desenvolvimento.

Análises neste sentido não são raras, podendo-se destacar, por exemplo, menção realizada por Ribeiro (2015) acerca do papel de “executor” de intenções do FMI assumido pelo governo brasileiro por ocasião da reforma de 2003, em que haveriam sido preconizados os interesses do mercado de previdência complementar, mediante a possibilidade de limitação dos proventos de aposentadoria dos servidores pelos Entes Federados¹⁷. Segundo o autor, a utilização de sistemas previdenciários baseados na ideia de capitalização não pode ser apoiada em observações empíricas, apesar do discurso em sentido contrário que sempre acompanha as propostas de reforma.

¹⁶ Expressão cunhada por Adam Smith em sua obra “A Riqueza das Nações”, para referir-se ao livre mercado.

¹⁷ A alteração operada no sistema em 2003 complementa a emenda constitucional de 1998, de modo que passa a ser possível a limitação de proventos de aposentadoria, desde que, o respectivo Ente Federado disponibilize plano de previdência complementar por entidades fechadas de natureza pública, o que abre o mercado para as entidades privadas.

Não bastasse, deparamo-nos com outro ponto de contradição: como pode haver a inclusão, no total das despesas previdenciárias, do valor gasto com pagamento de benefícios assistenciais, se estes não são de responsabilidade da previdência, mas, sim, da assistência social? Esses são benefícios apenas administrados pela previdência, mas não pagos por esta. Assim, a apuração do *déficit* que considera tais despesas, além de equivocada, é manipuladora.

Segundo a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), a assistência social é política de seguridade social não contributiva, a qual garante um benefício de valor mensal equivalente a um salário mínimo nacional à pessoa portadora de deficiência ou idosa, que comprove hipossuficiência econômica. Vejamos:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

[...]

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Acerca do financiamento dessa política, dispõe o Capítulo V (“Do Financiamento da Assistência Social”) da referida lei o que segue:

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

[...]

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção.

Veja-se que a legislação federal estabelece que os benefícios assistenciais de prestação continuada sejam arcados com recursos da União, repassados ao INSS para que este realize apenas a execução e a manutenção dos mesmos. Não existe previsão de que tais benefícios sejam pagos com receita própria previdenciária. A contrariedade é que, na apuração apresentada na Figura 9,

considera-se a despesa realizada com tais benefícios sem contabilização dos repasses efetuados pela União.

Apesar das críticas existentes ao cálculo do suposto *déficit*, entendemos que a análise das receitas e despesas próprias previdenciárias (excetuadas as assistenciais, conforme fundamentado acima) é pertinente para fim de apreciação da sustentabilidade, a longo prazo, do sistema da seguridade social como um todo. Isto é, para a verificação se o orçamento da seguridade social, o qual destacado do orçamento fiscal da União, é suficiente ou não à manutenção e ao financiamento dos três subsistemas.

Irrefutável a existência de fatores que acabam implicando na desproporção entre o número de contribuintes e o número de segurados que recebem benefícios previdenciários. São estes fatores as bases dos argumentos defendidos por aqueles que entendem que o sistema previdenciário demanda reforma. No entanto, conforme asseverado neste estudo, o *déficit* somente ocorrerá na medida em que o orçamento da seguridade social não for suficiente à coberta dos três subsistemas. Entretanto, a ideia de “*déficit*” pode ser mobilizada, e de fato é, no sentido de sustentar um conjunto de reformas orientadas para o mercado. Ao propagar a ideia de que a previdência está “quebrada”, esse discurso é veiculado de maneira homogênea em toda a grande imprensa escrita, televisiva e nas redes sociais. Obtém-se, assim, um controle da agenda, no sentido de Kingdon (2011): aqueles atores que conseguem impor sua versão dos fatos, tenderão a ter maior possibilidade de influenciar efetivamente na mudança das políticas.

Tais fatores serão analisados no próximo subcapítulo, inclusive para fim de compreender como a questão da reforma previdenciária ganhou destaque nos últimos tempos e como se fundamenta o discurso que defende a realização desta reforma.

5.1. Da Baixa Relação entre Contribuintes e Segurados que Auferem Benefícios Previdenciários

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, contempla importantes indicadores, os quais primordiais à análise das circunstâncias que ensejam uma baixa relação entre contribuintes e segurados, e que, por consequência, na linha de argumento daqueles atores sociais que defendem a necessidade da reforma previdenciária, que põem em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário.

De acordo com a pesquisa, em seu relatório acerca das características do mercado de trabalho entre os anos 2012-2017, houve uma queda no número de pessoas ocupadas de 2015 para 2016, com uma leve recuperação em 2017, ainda não suficiente para recuperar os números obtidos em 2015.

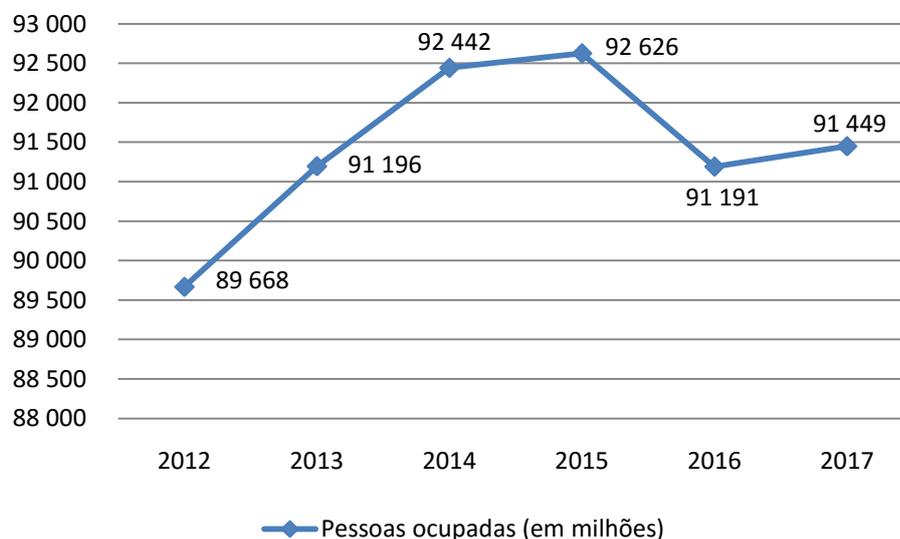


Figura 8 – Pessoas ocupadas, em milhões, entre os anos de 2012 e 2017.
Fonte: Elaboração pela autora, segundo dados do IBGE.

Também percebe-se uma diminuição nos vínculos de emprego com carteira assinada e um aumento no número de trabalhadores por conta própria e empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, sendo este um fato preocupante, considerando que, nestas duas últimas modalidades, a probabilidade de não ocorrer as devidas contribuições ao INSS é bastante elevada.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	89 668	91 196	92 442	92 626	91 191	91 449
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	10.354	10.200	9.687	9.468	9.137	8.703
Indústria geral	12.860	12.718	13.307	12.821	11.513	11.848
Construção	7.524	7.997	7.775	7.661	7.431	7.039
Comércio, reparação de veículos automotores e motociclistas	16.940	17.286	17.426	17.689	17.517	17.585
Transporte, armazenagem e correio	4.221	4.186	4.359	4.355	4.644	4.563
Alojamento e alimentação	3.755	4.172	4.256	4.462	4.732	5.231
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	9.553	9.800	10.323	10.321	9.885	9.996
Administração pública, defesa e seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	14.349	14.557	15.172	15.401	15.659	15.638
Outros serviços	3.846	4.165	4.080	4.276	4.407	4.544
Serviços domésticos	6.216	6.100	6.033	6.159	6.262	6.257

Tabela 4 – Pessoas ocupadas, em milhões, entre os anos de 2012 e 2017, segundo grupamentos de atividades.

Fonte: Elaboração pela autora, segundo dados do IBGE (2018).

Os resultados da PNAD Contínua evidenciam que até o ano de 2014 o mercado de trabalho brasileiro apresentou incremento da ocupação, sobretudo do emprego formal, o que se denota pela análise das Tabelas 1 e 2. Entretanto, a partir de 2015, tais resultados positivos foram parcial ou completamente revertidos, motivados pelos movimentos da economia brasileira no período.

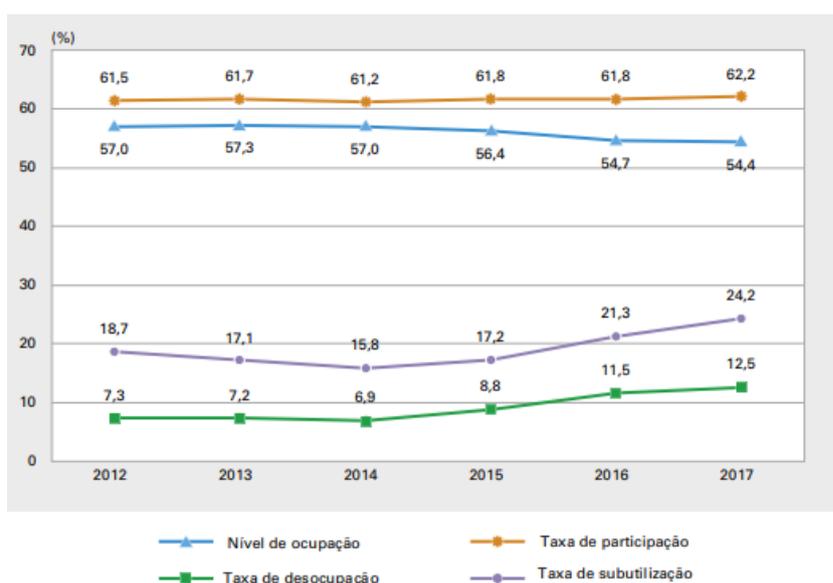


Figura 9 – Indicadores selecionados do mercado de trabalho, entre os anos de 2012 e 2017.

Fonte: IBGE (2018).

Aliado à alta taxa de desocupação e subutilização¹⁸, o mercado informal de trabalho também representa um fator que diminui a arrecadação previdenciária. No período analisado, havia o equivalente a 11,1 milhões de pessoas trabalhando sem carteira assinada e 23,1 milhões por conta própria (dentre os quais se incluem os informais), em face de 33,1 milhões ocupados em vagas formais (Tabela 2).

Obviamente, grande parte dos trabalhadores por conta própria realiza suas contribuições à Previdência como contribuintes autônomos (trabalhadores formais), assim como parte daqueles que no momento não possuem carteira assinada contribuem como facultativos. No entanto, o fato inegável é que estas condições podem acarretar na ausência de repasse das contribuições ao INSS, no primeiro caso por meio da sonegação (trabalhadores informais) e, no segundo, pela inexigibilidade do tributo (ausência de fato gerador, qual seja, exercício de atividade remunerada)¹⁹.

Em um contexto de crescimento econômico, em que os níveis de desemprego e informalidade não fossem tão altos, haveria maiores possibilidades de que o envelhecimento populacional não representasse um desafio à sustentabilidade do sistema. Eis aqui outro fator coadjuvante com a baixa relação atual entre seguros e contribuintes do RGPS.

Segundo a análise da evolução da mortalidade no Brasil, realizada pelo IBGE, relativamente ao ano de 2017, a expectativa de vida do brasileiro é de 76

¹⁸ Percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e na força de trabalho potencial em relação à força de trabalho ampliada (IBGE, 2018, p. 5).

¹⁹ Instrução Normativa RFB nº 971/09, art. 51: Constitui fato gerador da obrigação previdenciária principal: I - em relação ao segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso e contribuinte individual, o exercício de atividade remunerada; II - em relação ao empregador doméstico, a prestação de serviços pelo segurado empregado doméstico, a título oneroso; III - em relação à empresa ou equiparado à empresa: a) a prestação de serviços remunerados realizados por segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual; b) a comercialização da produção rural própria, se produtor rural pessoa jurídica, ou a comercialização da produção própria ou da produção própria e da adquirida de terceiros, se agroindústria, observado o disposto nos incisos II e III do art. 166; c) a realização de espetáculo desportivo gerador de receita, no território nacional, se associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional; d) o licenciamento de uso de marcas e símbolos, patrocínio, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos, a título oneroso, se associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional, inclusive para participar do concurso de prognóstico de que trata a Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006; IV - em relação ao segurado especial e ao produtor rural pessoa física, a comercialização da sua produção rural, na forma do art. 166, observado o disposto no art. 167; V - em relação à obra de construção civil de responsabilidade de pessoa física, a prestação de serviços remunerados por segurados que edificam a obra.

anos, em média. Para a população masculina, essa média equivale a 72,5 anos, e, para as mulheres, equivale a 79,6.

Ano	Expectativa de vida ao nascer			Diferencial entre os sexos (anos)
	Total	Homem	Mulher	
1940	45,5	42,9	48,3	5,4
1950	48,0	45,3	50,8	5,5
1960	52,5	49,7	55,5	5,8
1970	57,6	54,6	60,8	6,2
1980	62,5	59,6	65,7	6,1
1991	66,9	63,2	70,9	7,7
2000	69,8	66,0	73,9	7,9
2010	73,9	70,2	77,6	7,4
2017	76,0	72,5	79,6	7,1
$\Delta(1940/2017)$	30,5	29,6	31,3	

Figura 10 – Expectativa de vida ao nascer, entre os anos de 1940 e 2017.
Fonte: IBGE (2018).

No ano de 2017, a expectativa de vida ao nascer, equivalente a 76 anos, representa um aumento de 40,5 anos para ambos os sexos desde o indicador observado em 1940. Para os homens esse aumento foi de 29,6 anos e para as mulheres 31,3 anos. A tabela abaixo considera a idade de 65 anos como início do topo da pirâmide etária, pela qual também é possível observar os aumentos consideráveis rumo ao envelhecimento populacional.

Ano	Expectativa de vida aos 65 anos			Diferencial (anos) (M-H)
	Total	Homem	Mulher	
1940	10,6	9,3	11,5	2,2
1950	10,8	9,6	11,8	2,2
1960	11,4	10,1	12,5	2,4
1970	12,1	10,7	13,4	2,6
1980	13,1	12,2	14,1	1,9
1991	15,4	14,3	16,4	2,0
2000	15,8	14,2	17,2	2,9
2010	17,6	16,0	19,0	3,0
2017	18,7	16,9	20,1	3,2
$\Delta(1940/2017)$	8,1	7,6	8,6	

Figura 11 – Expectativa de vida aos 65 anos, entre 1940 e 2017.
Fonte: IBGE (2018).

Conforme observam Camarano, Kanso e Fernandes (2013, p. 22), é reconhecido que os fatores responsáveis pela longevidade populacional foram resultados das políticas e incentivos promovidos pela sociedade e pelo Estado, ajudados pelo progresso tecnológico, entretanto, suas consequências têm sido alvos

de preocupação. O maior reflexo dessa mudança demográfica se encontra no tema ora estudado: o sistema previdenciário. Não se pode compreender o envelhecimento da população como um aspecto negativo. É extremamente satisfatório verificar o resultado positivo das políticas públicas que foram implementadas com este fito, o que se comprova pelo fato de que o Brasil mantém as taxas da expectativa de vida de sua população em constante crescimento. No entanto, a partir deste cenário, as políticas públicas previdenciárias começam a ser pensadas e reformuladas visando, ao máximo, à postergação da concessão de aposentadorias.

Importante comparar os resultados acima destacados, referentes às características do mercado de trabalho e ao aumento da expectativa da população, aos indicadores relativos ao sistema previdenciário, possibilitando, assim, as consequências advindas dessas condições sociais. É possível verificar que a crise econômica, com reflexos no mercado de trabalho, que vem sendo enfrentada desde 2015, gerou consequências ao sistema previdenciário. Na medida em que houve elevação da taxa de desocupação, naquela data, também ocorrera redução no número de contribuintes.

Segundo o AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social, a quantidade de contribuintes pessoas físicas (empregados), entre os anos de 2015 a 2017, atingiu o seguinte resultado:

Ano	Quantidade de Contribuintes	Valor das Remunerações (R\$ Mil)	Número Médio Mensal de Contribuintes
2015	69.635.082	1.356.415.520	53.604.092
2016	66.652.055	1.415.722.620	51.844.313
2017	65.095.735	1.458.341.393	50.651.726

Tabela 5 - Quantidade de contribuintes pessoas físicas - Posição em dezembro - 2015/2017.

Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

Tomando como base o número médio mensal de contribuintes pessoas físicas, percebe-se que as faixas etárias com contribuições mais expressivas foram de 30 a 34 anos e 35 a 39 anos, com uma média total mensal de 50.651.726 contribuintes.

Faixa etária	Total	Masculino	Feminino	Ignorado
Até 19 anos	1.133.865	627.593	506.270	1
20 a 24 anos	5.315.416	2.953.787	2.361.025	604
25 a 29 anos	6.967.844	3.764.320	3.201.989	1.535
30 a 34 anos	7.592.178	4.118.057	3.473.477	644
35 a 39 anos	7.452.949	4.024.571	3.427.941	437
40 a 44 anos	6.109.208	3.259.408	2.849.188	612
45 a 49 anos	5.267.853	2.760.940	2.506.028	885
50 a 54 anos	4.589.974	2.392.702	2.196.360	912
55 a 59 anos	3.365.453	1.742.006	1.622.761	686
60 a 64 anos	1.827.077	1.044.609	782.158	309
65 a 69 anos	650.111	389.666	260.363	82
70 anos e mais	315.635	203.747	111.798	90
Ignorada	64.165	52	29	64.084

Tabela 6 – Número médio mensal de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade – dez/17.

Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

Em relação aos outros contribuintes (contribuinte individual, plano completo e simplificado; microempreendedor individual; doméstico; facultativo, plano completo, plano simplificado e baixa renda; segurado especial), também identifica-se uma redução na sua quantidade:

Ano	Quantidade de Contribuintes	Valor das Remunerações (R\$ Mil)
2015	17.564.148	20.298.503
2016	17.227.826	21.945.030
2017	16.819.949	22.640.201

Tabela 7 - Quantidade de outros contribuintes, por sexo - Posição em dezembro - 2015/2017.

Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

As faixas etárias com contribuições mais expressivas foram de 45 a 49 anos e 50 a 54 anos, com um total de 16.819.949 contribuintes no ano de 2017 (dezembro).

Faixa etária	Total	Masculino	Feminino	Ignorado
Até 19 anos	109.221	53.600	55.621	-
20 a 24 anos	757.820	358.676	399.144	-
25 a 29 anos	1.392.555	643.072	749.470	13
30 a 34 anos	1.849.225	851.463	997.751	11
35 a 39 anos	2.137.927	964.140	1.173.634	153
40 a 44 anos	2.121.901	933.154	1.188.200	547
45 a 49 anos	2.184.627	929.916	1.253.741	970
50 a 54 anos	2.276.281	955.085	1.320.113	1.083
55 a 59 anos	2.000.705	828.922	1.170.962	821
60 a 64 anos	1.255.141	594.495	660.256	390
65 a 69 anos	475.168	242.227	232.838	103
70 anos e mais	259.363	151.154	108.082	127
Ignorada	15	7	8	-

Tabela 8 – Estatísticas de outros contribuintes, por sexo, segundo os grupos de idade – dez/17.

Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

Os dados representados acima dizem respeito às contribuições pelos trabalhadores e facultativos, no entanto, conforme visto anteriormente, diversas são as formas de arrecadação de receitas para os cofres da Seguridade Social.

No que se refere aos valores próprios arrecadados pela Previdência Social, considerando as contribuições pelos trabalhadores e filiados facultativos, assim como pelas empresas e entidades equiparadas, temos que, no ano de 2017, a arrecadação total previdenciária atingiu R\$ 415,5 bilhões, o que correspondeu a um aumento de 4,27% em relação ao ano anterior. A contribuição efetuada pelos empregados, outros contribuintes pessoas físicas, empresas e entidades equiparadas representou 77,02% do total arrecadado no ano, enquanto os contribuintes individuais participaram com 2,38% e as outras receitas representaram 18,24%.

Ano	Total	Empresas e Entidades Equiparadas	Dívida Ativa	Contribuinte Individual	Débito Administrativo
2015	387.594.041	288.310.544	401.688	11.770.071	4.878.393
2016	398.473.978	306.808.012	506.001	9.587.718	6.206.372
2017	415.483.292	320.003.638	362.148	9.880.522	9.197.182

Tabela 9 – Arrecadação total previdenciária, entre 2015 e 2017.

Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

Veja-se que, apesar da redução no número de pessoas ocupadas a partir de 2015, e, conseqüentemente, do número de contribuintes, a arrecadação previdenciária vem apresentando crescimento contínuo. No entanto, não se pode olvidar que o crescimento da arrecadação, que não é muito representativo, sofre

influências da correção anual do salário mínimo nacional e dos índices de inflação. Além disso, restam evidentes as consequências da crise econômica (desemprego, informalismo, subutilização) na quantidade de contribuintes vinculados ao RGPS.

Ao realizarmos a comparação entre a arrecadação alcançada e a inflação, tendo como referência os anos de 2015 a 2017, podemos concluir que o aumento foi irrisoriamente superior à inflação, que atingiu 2,95% no período, segundo dados do IBGE. Vejamos:

Ano	Total Arrecadado	Inflação do Período	Aumento Percentual da Arrecadação	Resultado
2015	387.594.041	-	-	-
2016	398.473.978	6,29%	2,81%	-3,48%
2017	415.483.292	2,95%	4,27%	+1,32%

Tabela 10 – Relação entre a arrecadação total previdenciária e a inflação.
Fonte: Elaboração pela autora.

Ano	Total Arrecadado	Inflação do Período	Aumento Percentual da Arrecadação	Resultado
2015	300.080.615	-	-	-
2016	316.395.730	6,29%	5,44%	-0,85%
2017	329.884.160	2,95%	4,26%	+1,31%

Tabela 11 – Relação entre a arrecadação dos contribuintes e a inflação.
Fonte: Elaboração pela autora.

A lenta recuperação da economia em 2017 e o resultado positivo entre a arrecadação e a inflação sucederam resultados negativos nos anos anteriores. A inflação no ano de 2015 atingiu seu ápice dentro da última década, o que foi acompanhado pela redução do nível de ocupação da população e, por conseguinte, no número de contribuintes.

A partir do quarto trimestre do ano de 2016, o país começa a deixar a recessão²⁰ que iniciou no segundo trimestre de 2014 e durou 11 meses, segundo o Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos – CODACE, da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Ainda segundo o Comitê, recessão 2014-2016 foi a mais longa entre

²⁰ Uma recessão é caracterizada por um declínio expressivo de atividade econômica ocorrendo simultaneamente em diversos setores durante alguns meses. (FGV, 2010)

as nove datadas desde 1980, empatada com a de 1989-1992. A perda acumulada do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 8,6% no período.²¹

Ocorre que os resultados obtidos entre os anos de 2015 e 2017 não são capazes de, por si só, justificar uma reforma previdenciária. Conforme visto, foi um período caracterizado por recessão econômica, assim como muitos outros que ocorreram nas últimas décadas. Eles são aqui apresentados para melhor delinear o cenário financeiro e atuarial atual. As consequências da crise ficaram claramente demonstradas, conforme análise ora realizada, que toma como base os dados extraídos do IBGE e da AEPS.

O problema é anterior e se alastra desde a instituição do sistema previdenciário como ele é hoje, conforme previsto pela Constituição Federal de 1988. Podemos dizer que as últimas reformas previdenciárias não foram suficientes para garantir, em longo prazo, a sustentabilidade do sistema através da consideração das verbas próprias previdenciárias, conforme tanto desejado pelos atores que possuem um viés neoliberal de corte de gastos públicos, mesmo que para isso direitos sociais sejam suprimidos.

Além da baixa arrecadação previdenciária, a questão relativa ao aumento das despesas com pagamento de benefícios também é fator responsável pelo decréscimo na relação segurados/contribuintes. Conforme informações obtidas pelo AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social, em dezembro de 2017 havia 27,7 milhões de pessoas recebendo benefícios do INSS pelo RGPS, com exclusão dos benefícios assistenciais (que não devem integrar a análise da existência ou não de *déficit* previdenciário, porquanto não são benefícios previdenciários, mas, sim, assistenciais, apenas operacionalizados pelo INSS). Do total de beneficiários, 6,69% deles recebiam dois benefícios e 0,06% recebiam três ou mais benefícios.

Ano	Total	Número de Benefícios			
		1	2	3	4
2015	26.133.689	24.049.996	2.064.616	18.808	269
2016	27.030.443	25.045.762	1.966.603	17.821	257
2017	27.727.250	25.854.925	1.855.481	16.607	237

Tabela 12 - Quantidade de beneficiários ativos no RGPS, por número de benefícios - Posição em dezembro - 2015/2017.

Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

²¹ Fonte: <https://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028808126B9BC4C0126BEA1755C6C93>. Acesso em: 03 mar. 2019.

No mês em referência 27,60% dos beneficiários (isto é, 7.653.030) possuíam menos de 60 anos de idade. Vejamos:

Grupos de idade	Total	Masculino	Feminino
Até 19 anos	516.801	260.061	256.739
20 a 24 anos	113.703	54.562	59.140
25 a 29 anos	148.848	70.164	78.677
30 a 34 anos	260.707	120.561	140.122
35 a 39 anos	408.038	187.346	220.672
40 a 44 anos	558.815	252.927	305.861
45 a 49 anos	882.805	380.998	501.731
50 a 54 anos	1.633.061	698.151	934.657
55 a 59 anos	3.130.252	1.214.691	1.915.054
60 a 64 anos	4.894.454	2.051.858	2.841.820
65 a 69 anos	4.990.306	2.425.323	2.563.838
70 a 74 anos	3.759.982	1.748.278	2.010.083
75 a 79 anos	2.784.774	1.206.013	1.576.253
80 a 84 anos	1.891.037	729.907	1.158.812
85 a 89 anos	1.115.332	400.940	712.626
90 anos e mais	632.975	209.788	412.107
Ignorada	5.360	2.184	1.567
Total	27.727.250	12.013.752	15.689.759

Tabela 13 – Distribuição etária de beneficiários ativos do RGPS, por sexo – dez/17.
Fonte: AEPS (2018). Adaptado pela autora.

Este resultado acaba sendo influenciado pelas aposentadorias precoces, embora não unicamente por estas. É que a própria legislação autoriza a aposentadoria quando o segurado completa 35 anos de contribuição, independentemente da idade (artigos 52 e 53 da Lei nº 8.213/91).

As regras instituídas para o sistema previdenciário, formuladas, planejadas e estudadas pelos constituintes, logo começaram a ser alvo de uma série de reformas, tomando como solução a extirpação de direitos. Não se pode olvidar que a Constituição “Cidadã” de 1988, conforme notabiliza Monteiro (2015, p. 46), nasce como instrumento de lutas pela realização de direitos voltados para a existência digna dos destinatários das prestações estatais. Portanto, não se trata de mera concessão de direitos quando da elaboração da Constituição de 1988. Assim como não se pode afirmar que uma reforma é necessária porque a Constituição previu direitos cuja efetivação seria inalcançável. O problema não está no direito que foi previsto, que mas sim no comprometimento de sua efetivação decorrente das correntes neoliberais.

Tais direitos são fundamentais e estão no núcleo da Constituição. Conforme assevera Monteiro (2015, p. 128-130), a partir da opção pelo constitucionalismo social, o Estado assume os compromissos intransponíveis de

realizar e de proteger tais direitos. O referido autor destaca que possivelmente estamos diante de uma espécie de “insinceridade constitucional”, na medida em que a proposta contida em seu texto não se realiza na prática, em razão da imbricação de argumentos econômicos que impedem a efetividade de direitos previdenciários.

Enfim, os indicadores acima demonstrados representam as razões pelas quais a questão previdenciária ingressou na agenda governamental. A ideia da existência do *déficit* é sustentada por uma coalizão pró-mercado, que restou impulsionada pela recessão econômica enfrentada pelo país entre 2014-2016, entre outros fatores. Abriu-se espaço para a predominância de interesses econômicos defendidos pelos atores políticos vinculados ao mercado. Esta foi a “janela da oportunidade” em que ingressou na agenda política a questão da reforma previdenciária. Havia uma conjuntura favorável a que forças de mercado colocassem o tema na agenda, o que ocorreu de maneira acoplada às suas soluções de interesse.

Não negamos totalmente a ideia de uma reforma, visando resultados a longo prazo, no entanto, não se pode permitir o retorno de um modelo com ênfase total na economia. O problema está nas propostas que são realizadas e na sua possibilidade de desmantelamento do viés social que ainda nos resta no constitucionalismo brasileiro.

5.2. Das Alternativas Propostas Pelo Legislativo

Em 20 de fevereiro de 2019 foi enviada a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, com medidas propostas mais amplas do que as contidas na PEC nº 287/2016. Além da mudança nas regras de concessão de benefícios (tal como idade e tempo de contribuição), a PEC atual propõe mudanças estruturais no sistema previdenciário, mediante implementação de um sistema de capitalização, em substituição ao regime de repartição atual, entre outras mudanças que serão adiante demonstradas. Ver-se-á que o objetivo da reforma é, evidentemente, o corte de gastos públicos, o que somente pode acontecer por meio de condições mais rígidas para a concessão e manutenção de benefícios.

Trata-se de um conjunto de alternativas/soluções (no sentido de *policy*, conforme visto no capítulo 2) que vai na direção dos interesses de mercado. Por consequência, todo o ideário de proteção social, estabelecido ao longo da segunda metade do século XX, é desafiado.

A proposta de maior expressividade diz respeito à substituição do sistema de repartição simples pelo sistema de capitalização, o que significa dizer que a pretensão é de afastar a aplicação dos princípios da solidariedade e da universalidade previstos na Constituição Federal.

O texto do projeto pretende uma alteração substancial no art. 201 da Constituição Federal, bem como a inclusão de um art. 201-A que estabeleça a instituição de um “novo regime de previdência social”, organizado com base em sistema de capitalização, com a previsão de uma conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida a capitalização nocional. Pela redação da proposta, o § 6º do art. 40 passaria a prever que os entes da Administração Pública direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) devam instituir para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, “*no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo*”.

Também se propõe a inclusão de um art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que estabeleça que, inicialmente, este novo regime será implementado alternativamente ao RGPS e aos regimes próprios de previdência social, e que, com o advento da lei complementar específica para sua criação, haverá definição dos segurados obrigatórios do novo regime previdenciário. Entendemos que a proposta visa a uma substituição progressiva entre os regimes. Por ser inviável a imediata substituição, a proposta incumbiu-se de estabelecer tal alteração de modo gradativo. No entanto, a redação não é clara. Assim, permanece a possibilidade de interpretação no sentido que de os dois regimes coexistiriam. Essa hipótese é ainda mais absurda, considerando que seriam reduzidas as fontes de financiamento do regime de repartição, pela migração de parcela de contribuintes ao sistema de capitalização, o que implicaria no colapso do primeiro.

Existem diferenças substanciais entre os regimes de capitalização e de repartição simples. No primeiro, o pagamento dos beneficiários não depende de novas contribuições ao sistema, pois cada um possui uma reserva individual. Já no segundo, conforme explicação de Santos (2009, p. 85), os trabalhadores atuais pagam as aposentadorias dos trabalhadores de ontem, os atuais aposentados, esperando que os trabalhadores do futuro lhe façam o mesmo. Um sistema de capitalização individual resolve o problema relativo à desproporção entre beneficiários e contribuintes, que pode advir em decorrência dos fatores elencados no subcapítulo 5.1.

Apesar de suas afinidades com o sistema da capitalização, Santos (2009, p. 85) responde ao seu próprio questionamento: “*Por que não migrar para o regime de capitalização?*”. Segundo o autor, o governo não teria recursos suficientes para isso, pois necessitaria destinar toda a arrecadação corrente para o regime capitalizado, caso em que necessitaria de recursos de outras fontes para continuar mantendo a despesa dos atuais beneficiários. Continua o autor que na hipótese de segregação dos que ingressarem após uma determinada data ou mesmo para os atuais segurados, acima de um determinado salário de contribuição, o problema do *déficit* aumentaria, porque parte da receita não mais seria utilizada no custeio dos atuais benefícios, sendo que os resultados só seriam colhidos em período superior a 30 anos.

Trata-se de um regime segundo a lógica de mercado), sendo que os atores sociais que o defendem ignoram ou omitem o fato de que a previdência é parte integrante do Sistema de Seguridade Social. O grande problema existente é que a implementação de um regime de capitalização individual, em substituição ao regime de repartição, é o primeiro passo para a privatização e a desregulação, e, em última hipótese, para o desrespeito a direitos sociais.

Giambiagi (2007, p. 88) destaca duas diferenças fundamentais entre os dois regimes. A primeira é que, no sistema de capitalização, a cada momento, na ausência de novas contribuições, o sistema deve contar com reservas financeiras que lhe permitam pagar as aposentadorias de todos os inativos até que todos eles venham a falecer. Já no sistema de repartição, se os ativos não ingressarem com novas contribuições, não há dinheiro para pagar os atuais aposentados. Apesar da

referência às aposentadorias, pelo autor, devem ser compreendidas todas as espécies de benefícios previdenciários.

A segunda diferença referida por Giambiagi (2007, p. 88) refere-se ao fato de que o sistema de repartição é mais suscetível a mudanças unilaterais pelos governos em relação aos compromissos assumidos com os beneficiários. No sistema de capitalização, a aposentadoria ou o benefício de cada contribuinte depende do que se contribuiu anteriormente. Para o autor²²:

[...] no sistema de repartição os governos são muitas vezes tentados a mudar as relações entre o passado e o presente ou entre o presente e o futuro. Por exemplo, se há alguma crise e diminui o número de contribuintes, o valor real das aposentadorias pode cair, mesmo que as pessoas tenham contribuído para ganhar mais. Por outro lado, quando os governos são “bonzinhos”, eles aumentam o valor das aposentadorias, mesmo que isso implique um agravamento futuro do “rombo” do sistema, a ser coberto por um aumento posterior das contribuições ou por impostos que compensem o “buraco” da conta da Previdência. (GIAMBIAGI, 2007, p. 88)

Em relação às considerações aposentadas pelo referido autor, entendemos por relevante realizar algumas ressalvas. Acerca da primeira diferença apontada, que menciona a questão da necessária reserva financeira do sistema, não se sabe se esta seria realizada na forma do proposto pela PEC nº 06/2019. O texto da proposta, basicamente, submete a regulação do “novo regime de previdência social” à elaboração de lei complementar. Institui o plano e suas diretrizes básicas, mas descuida de questões fundamentais à análise da sua viabilidade, tal como a ora referida. Haverá reserva financeira e garantia de manutenção dos benefícios, apesar do esgotamento das “poupanças individuais”? Quais fontes seriam destinadas à reserva financeira? Existiriam fontes e recursos necessários à constituição dessa reserva? Qual seria o plano de contingência para eventual falta de recursos? Houve realização de projeção que pudesse estimar os resultados a longo prazo, a anteceder a apresentação da proposta de emenda constitucional? Enfim, muitos são os questionamentos que surgem e aos quais não podemos, nesse momento, oferecer resposta.

²² Salienta-se, por oportuno, que o autor não critica a implementação do sistema de capitalização, sendo adepto deste, assim como prega a necessidade de uma profunda reforma previdenciária, já no ano de 2007 – publicação da obra “Reforma da Previdência: O Encontro Marcado”. Apesar de não aderirmos à sua linha de pensamento, as suas contribuições são de extrema importância ao tema ora sob discussão.

Relativamente à segunda diferença apontada por Giambiagi (2007), concernente à suscetibilidade do regime de repartição a mudanças unilaterais dos governos, verifica-se que é exatamente o que estamos passando nesse momento. No entanto, no sistema de capitalização os direitos sociais e os compromissos constitucionais também acabam sendo afetados, na medida em que há a substituição de um sistema solidário, em que nunca será admitida a falta de recursos, posto que eventual *déficit* nunca afetará o recebimento dos benefícios previdenciários, por um sistema em que os recursos são escassos, porque o recebimento dos benefícios depende das contribuições realizadas por cada beneficiário. Há risco de violação de direitos e à própria dignidade da pessoa humana na medida em que não há garantia de manutenção de benefícios pelo tempo necessário ou até o falecimento do beneficiário, após esgotada a “poupança individual”. A aprovação de uma emenda constitucional nesse sentido, que não resguarda tal proteção ao beneficiário, se levada a efeito, implicará em retrocessos no campo social e predominância de um ideário neoliberalista.

Giambiagi (2007, p. 89) também refere que, historicamente, os sistemas previdenciários começaram sendo de capitalização e com o tempo se tornaram sistemas de repartição. Ou seja, o contrário não costuma ocorrer, por questões de inviabilidade financeira.

A proposta ora apresentada não oferece mecanismos e soluções para superação das limitações de ordem financeira e ruma a um *déficit* que tornará o sistema insustentável. Mas o objetivo é claro: privatizar. E a privatização acarretará no aumento das desigualdades sociais e, por conseguinte, dos direitos sociais, da proteção social, da dignidade da pessoa humana, da proteção dos idosos, enfim, de diversas garantias constitucionais.

Também resta inviável a manutenção de dois regimes de previdência, considerando que o regime de repartição se tornaria insustentável, diante da diminuição de receitas decorrente da migração de parcela dos contribuintes ao regime de capitalização. Nenhum dos dois se manteria.

Não podemos deixar de mencionar o caso da reforma previdenciária ocorrida no Chile, na década de 1980. Sob a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990), o país substituiu a sua previdência pública, financiado pelo regime de

repartição, por um modelo de previdência privada, gerenciada por administradoras de fundos de pensão individuais. Foi o primeiro país da América Latina a implementar um regime de capitalização. Nos primeiros anos, o caso do Chile era visto como um exemplo de sucesso pelos neoliberais – ou ainda é.

A reforma previdenciária de Pinochet atendia às propostas neoliberais de economistas oriundos da Escola de Chicago, conhecida por seu perfil ultraliberal. A política econômica da ditadura do general foi formulada por economistas que receberam instrução econômica na Pontifícia Universidade Católica do Chile, e posteriormente cursaram pós-graduação na Universidade de Chicago, na qual atuava Milton Friedman²³. O atual ministro da economia, Paulo Guedes, era estudante da Escola de Chicago, participou de reformas econômicas no Chile e, inclusive, já chamou ao Brasil, na década de 1980, três de seus ex-professores na Universidade de Chicago para lhe ajudar na defesa de um programa liberal com foco em ajuste fiscal e privatizações, que, na época, não chegou a ser levada a efeito²⁴. Agora, em 2019, como ministro, tenta aplicar no Brasil as mesmas políticas adotadas no Chile. O aspecto importante a ser pontuado aqui diz respeito à dimensão teórico-analítica: abre-se no Brasil uma janela de oportunidade, no sentido de Kingdon (2011), onde confluem os três fluxos: 1) o fluxo da política, com a ascensão ao poder de uma coalizão liderada por forças conservadoras e neoliberais, tendo Paulo Guedes à frente de um “superministério” que controla toda a parte econômica e de planejamento do Governo Federal; 2) o fluxo dos problemas, com a questão da reforma da política previdenciária como o principal “problema brasileiro”, conforme veiculado à exaustão em todos os grandes veículos de comunicação; 3) o fluxo das alternativas, ou soluções, que nesse caso, é uma “solução” pró-mercado, voltada para a capitalização e a desobrigação tanto do Estado quanto dos setores empresariais na sustentação do sistema.

No caso chileno também é importante observar que houve uma janela de oportunidade aberta com a ascensão de Pinochet ao poder via golpe militar. Nesse país foi implementado um sistema de capitalização radical, que resultou, ao fim e ao

²³ <http://mercadopopular.org/2015/04/pinochet-e-o-liberalismo-liberdade-economica-e-politica-no-chile/>

²⁴ http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/281120184317_O_Globo_2511_Luiz_Carlos_Prado.pdf

cabo, em um grande contingente de inativos que recebia muito pouco ou nada neste sistema, e não eram suficientemente pobres para ser coberto pela de proteção assistencial chilena existente (BRAGA, 2018, p. 86). Em 1987, os dados indicavam que 45,1% da população se encontrava em situação de pobreza e que a distribuição de renda havia experimentado um importante retrocesso em relação à década de 1970 (CIEDESS²⁵, 2010, p. 11, *apud* BRAGA, 2018, p. 86).

Em pouco tempo, os índices de informalismo começaram a crescer, o que gerou um grande contingente de pessoas que não possuíam cobertura previdenciária. Além disso, as administradoras de fundos de pensão passaram a cobrar altas taxas de administração, entre outras falhas de mercado. (BRAGA, 2018, p. 88)

Diante desse cenário, o Chile realizou uma grande reforma previdenciária no ano de 2008, pela Lei nº 20.255, reinstituindo um sistema de pensões solidário, com aumento da cobertura para grupos vulneráveis, bem como mudanças no sistema de capitalização individual existente. (BRAGA, 2018, p. 90)

A estrutura do atual sistema é estruturado com base em três pilares: a) pilar não-solidário contributivo, para pessoas que não têm acesso a outros tipos de pensões; b) pilar contributivo-obrigatório, composto pelas contribuições dos trabalhadores; e c) pilar voluntário, que consiste nas economias de aposentadoria voluntária, as poupanças voluntárias coletivas e as contas poupança voluntárias. (CIEDESS, 2019)²⁶

Ainda assim, hoje, apesar da reforma, 79% das pensões estão abaixo do salário mínimo vigente no Chile e 44% abaixo da linha da pobreza, isto é, o sistema não provê proteção e ampla cobertura, conforme lembra Andras Uthoff em entrevista realizada em dezembro de 2018.²⁷ Além disso, o país registra a taxa de mortalidade de idosos por suicídio mais alta da América Latina, que recebem pensões insuficientes para a sua sobrevivência.

²⁵ Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social.

²⁶ Disponível em: <http://www.ciedess.cl/601/w3-propertyvalue-521.html>. Acesso em: 10 mar. 2019.

²⁷ Andras Uthoff é economista, professor e ex-conselheiro regional da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Entrevista disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-16/entrevista-andras-uthoff-economista-especialista-previdencia>. Acesso em: 10 mar. 2019.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) divulgou um estudo relativo às privatizações do sistema de previdência realizadas por 30 (trinta) países entre os anos de 1981 até 2014. Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); e mais dois países da África – Nigéria (2004) e Gana (2010).

Segundo o referido estudo, até 2018, 18 (dezoito) desses pais fizeram uma “re-reforma”, revertendo total ou parcialmente a privatização de sua previdência social, quais sejam: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017). A reversão da privatização efetuada pela maioria dos países e remete à conclusão de que o regime de capitalização acarreta em impactos sociais e econômicos negativos.

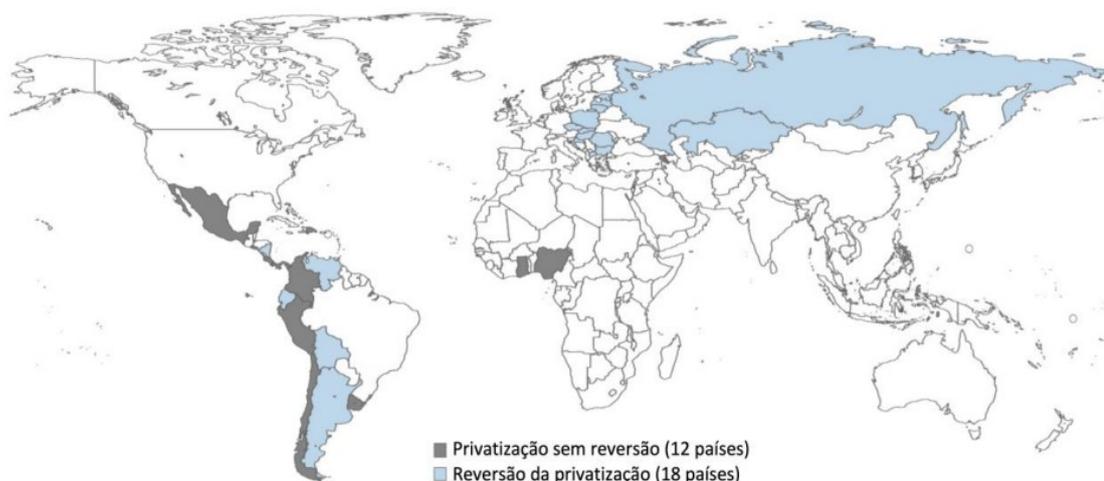


Figura 12 – Países que privatizaram a previdência social obrigatória e os que reverteram a privatização, 1981–2018.
Fonte: OIT (2018).

O estudo da OIT lista algumas lições aprendidas ao longo de três décadas de privatização de previdência, as quais essenciais para um melhor entendimento do tema, e que, portanto, merecem destaque no presente trabalho. São eles:

- a) **Taxas de cobertura estagnaram ou diminuíram:** apesar da promessa de maior rentabilidade das contas individuais, a maioria dos países registrou uma diminuição nas taxas de cobertura dos regimes contributivos. Em países como Argentina, Chile, Hungria, Cazaquistão e México, as taxas de cobertura caíram em torno de 20%. Em outros países como Bolívia, Polônia e Uruguai, a cobertura se estagnou.
- b) **As prestações previdenciárias se deterioraram:** a mudança no tipo de plano acarretou em sério impacto negativo na suficiência das prestações, o que resultou em protestos sociais diante da impopularidade das privatizações. Na Bolívia, as pensões privadas correspondem, em média, a 20% do salário médio durante a vida ativa do trabalhador. No Chile, pode chegar a 15% ou apenas 3,8% para trabalhadores de baixa renda. Tudo isso impacta no aumento da pobreza, principalmente na velhice.
- c) **A desigualdade de gênero e de renda aumentou:** A privatização quebrou o contrato social consagrado na seguridade social. Os componentes redistributivos dos sistemas de previdência social foram suprimidos com a introdução de contas individuais. As contribuições do empregador foram eliminadas. As pessoas de baixa renda ou que tiveram sua vida profissional interrompida (por exemplo, em decorrência da maternidade) obtiveram poupanças muito reduzidas e conseqüentemente terminaram com aposentadorias baixas, o que acarretou no aumento das desigualdades. Na Bolívia, a proporção de mulheres idosas que recebem uma aposentadoria caiu de 23,7% em 1995 para 12,8% em 2007. Na Polônia, a proporção das mulheres em risco da pobreza atingiu um recorde histórico de 22,5% em 2014.
- d) **Os altos custos de transição criaram pressões fiscais enormes:** Os custos de transição dos sistemas públicos baseados na solidariedade para os sistemas privados de contas individuais não

foram devidamente avaliados. Foram, em verdade, subestimados em todos os países que privatizaram a previdência social, criando novas pressões fiscais. Na Bolívia, os custos reais de transição foram 2,5 vezes a projeção inicial. Da mesma forma, na Argentina, o custo foi inicialmente estimado em 0,2% do PIB em 1994; no entanto, a estimativa foi posteriormente ajustada em 2001 e aumentou 18 vezes, para cerca de 3,6% do PIB. Na Polônia, entre 1999 e 2012, os custos acumulados de transição da reforma foram estimados em 14,4% do PIB.

- e) **Custos administrativos elevados:** Os custos administrativos dos fundos de previdência privados eram muito elevados e, em consequência, geraram rendimentos e aposentadorias mais baixos. Os administradores de fundos privados precisam cobrir diversos custos de gestão que não ocorrem nos sistemas públicos. Em um período de 40 anos, essa redução dos ativos acumulados chegou a 39% na Letônia, 31% na Estônia e 20% na Bulgária.

País	Antes da privatização	Após a privatização
Argentina	6,6 (1990)	50,8 (2002)
Bolívia, Estado Plurinacional de	8,6 (1992)	18,1 (2002)
Hungria	2,0 (1998)	14,5 (2007)
Colômbia	2,6 (1993)	25,9 (2002)
Chile	8,0 (1980)	19,5 (2002)
El Salvador	7,8 (1996)	21,3 (2002)
Peru	n.a.	30,5 (2002)
México	n.a.	40,3 (2002)
Uruguai	6,5 (1990)	18,2 (2002)

Tabela 14 – Custos administrativos antes e depois da privatização da previdência (como porcentagem das contribuições).

Fonte: OIT (2018).

- f) **Governança frágil – captura das funções de regulação e supervisão:** A captura do regulador é a situação em que uma agência reguladora, que deveria atuar na defesa do interesse público, age em benefício de determinados grupos de interesse econômico do setor que devia ser objeto de regulação. Em geral, a gestão, supervisão e

regulamentação dos fundos privados foram fracas. Os laços estreitos entre os políticos e o setor financeiro, bem como a escassez de pessoal qualificado de alto nível na regulamentação dos mercados financeiros, contribuíram para a seleção de reguladores que já atuavam no setor, acomodando os interesses privados.

- g) **Concentração no setor de seguros privados:** Os proponentes da privatização da previdência argumentaram que seria gerada competição entre os administradores privados e, assim, melhoraria a eficiência e a prestação de serviços. Porém, a concorrência entre os fundos de pensão resultou baixa. Países como Bolívia e El Salvador tiveram apenas dois grandes administradores de previdência, criando-se mercados oligopolistas e, assim, eliminando-se os benefícios decorrentes da concorrência. O número de administradores chilenos caiu de 21 em 1994 para 5 em 2008, com as três maiores empresas detendo 86% dos ativos. Frequentemente, os grupos financeiros internacionais são os principais acionistas dos administradores de fundos nacionais, ou, ainda, estes são subsidiárias daqueles.
- h) **Quem se beneficiou das poupanças de aposentadoria das pessoas foi o próprio setor financeiro:** O uso de fundos de previdência para investimento público nacional em geral se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram as poupanças individuais em mercados de capitais buscando retornos elevados, sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade. As experiências de privatização nos países em desenvolvimento mostram que o setor financeiro, os administradores privados e as empresas comerciais de seguros de vida são, aparentemente, quem mais se beneficia da poupança previdenciária das pessoas – muitas vezes são os grupos financeiros internacionais que detêm a maioria dos fundos investidos.

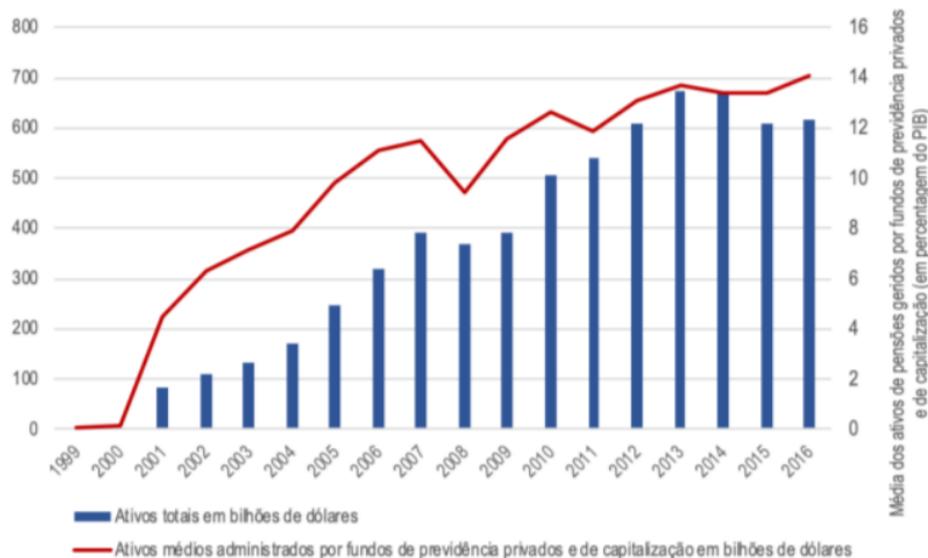


Figura 13 – Ativos em fundos de previdência privados e de capitalização em 25 países que privatizaram a previdência social (em bilhões de dólares e em porcentagem do PIB).
Fonte: OIT (2018).

- i) **Efeito limitado nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento:** Nos países com mercados de capitais pouco profundos e pouco diversificados, os investimentos podem ser fortemente concentrados no estrangeiro ou focados em títulos da dívida pública. Os títulos da dívida pública eram frequentemente emitidos para financiar os elevados custos de transição, gerando um círculo vicioso e oneroso, no qual os administradores de fundos de previdência privados são os únicos beneficiários desse processo – por meio da cobrança dos custos administrativos pelas transações financeiras.
- j) **Riscos demográficos e do mercado financeiro transferidos para os indivíduos:** Os sistemas privados de contas individuais transferiram o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, deixando o trabalhador arcar com os riscos de investimento, de longevidade e de inflação. No Chile, na crise de 2008, as administradoras perderam 60% de todas as prestações acumuladas entre 1982 e 2008. Na Argentina, a crise financeira doméstica de 2001/2002 levou a uma diminuição de 44% nos fundos de previdência privados. No Peru, os ativos dos fundos de aposentadoria privados caíram 50% durante a crise financeira de 2008, já que os gestores privados haviam investido

os fundos em instrumentos de alto risco. Em alguns países, o Estado precisou compensar aposentadorias que deveriam ter sido pagas pelo sistema privado. Por exemplo, em 2008, 77% dos pagamentos de aposentadorias foi feito pelo governo argentino.

- k) **Diálogo social deteriorado:** A maioria das reformas estruturais foi implementada com limitado diálogo social, o que mais tarde gerou questionamentos sobre a legitimidade das reformas. Houve fortes campanhas na mídia para promover a previdência privada, muitas vezes patrocinadas por fundos de pensão privados, para diminuir a oposição pública. Antes das reformas, a maioria dos fundos de previdência social tinha alguma forma de governança tripartite com representantes de trabalhadores, empregadores e governo. A privatização acabou com essa participação social no novo sistema, embora os trabalhadores fossem os únicos contribuintes e proprietários da sua conta individual.

Se as preocupações com as pressões fiscais e a sustentabilidade financeira da previdência social são os motivos principais por trás de uma proposta de reforma, não podemos caminhar rumo a uma situação ainda mais caótica. Diante desse cenário de fracasso da privatização da previdência ao redor do mundo, a realização de uma proposta dessa dimensão pelo governo brasileiro se configura, no mínimo, como uma má elaboração/planejamento de uma política pública, motivada por ideias e atores vinculados aos interesses de mercado.

Como decorrência dessa proposta de privatização, a PEC nº 06/2019 propõe a seguinte redação ao inciso VI do art. 194 da Constituição Federal:

VI - diversidade da base de financiamento, com segregação contábil do orçamento da seguridade social nas ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social.

Isto é, estabelece a segregação contábil do orçamento da seguridade social nas ações de seus três subsistemas, ainda realizando menção à necessidade de preservação do caráter contributivo da previdência social.

Salienta-se, por fim, que a PEC propõe a desconstitucionalização das regras da previdência (tanto do RGPS, objeto deste estudo, quanto ao RPPS), as quais ficariam a cargo de Lei Complementar a ser elaborada. Até a sua elaboração,

as regras transitórias previstas nos artigos 24 a 39 da proposta seriam aplicadas. As regras permanentes disporiam sobre rol taxativo de benefícios, requisitos específicos para sua concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, requisitos distintos para professores e segurados especiais, aposentadorias rurais, entre outros.

Isto é, além de propor a substituição de uma previdência pública de princípios solidários e universais, pela privatização da Previdência, a PEC nº 06/2019 traz, também, alterações substanciais nas regras dos benefícios previdenciários e propõe a sua desconstitucionalização – o que gera a possibilidade de alterações frequentes com muito mais facilidade pelos legisladores. Além de exigir menor quórum para que sejam aprovadas (maioria absoluta, conforme art. 69, CF), em comparação à uma emenda constitucional (3/5 dos votos, na forma do atual art. 60, III, § 2º, CF), as leis complementares podem ser apreciadas em regime de urgência (art. 64, § 1º, CF), ao contrário das propostas de emendas constitucionais, que possuem rito mais rigoroso e incompatível com um regime de urgência.

A PEC nº 287/2016, também muito criticada à época, era tão prejudicial quanto a atual. Em algumas questões, apresentava-se mais benéfica, e, em outras, mais desvantajosa. No entanto, não previa alterações estruturais como a instituição de um regime de capitalização e a segregação contábil do orçamento da seguridade social. Vejamos algumas diferenças²⁸:

Regras	PEC 287-2016 Original	PEC 287-2016 Substitutivo	PEC 287-2016 Aglutinativa	PEC 06-2019 Regras Transitórias
Crítérios	65 anos de idade, para ambos os sexos, e 35 anos de contribuição	65 anos de idade, para homens, e 62 anos de idade, para mulheres, e 25 anos de contribuição	65 anos de idade, para homens, e 62 anos de idade, para mulheres, e 15 anos de contribuição	65 anos de idade, para homens, e 62 anos de idade, para mulheres, e 20 anos de contribuição
Proventos	> 51% da média, mais 1% por ano contribuição, até atingir 100% > 100% dos salários recebidos pelo segurado desde 1994 serão computados para a média	> 70% da média, mais 1,5% para cada ano que superar 25 anos de contribuição; mais 2% para o que superar 30 anos; e mais 2,5% para o que superar 35, até 100%	> 60% da média, mais 1% para cada ano que superar 25 anos de contribuição; mais 1,5% para o que superar 35 anos; e mais 2,5% para o que superar 45, até 100%	60% da média, mais 2% para cada ano que superar 20 anos de contribuição, exigindo 40 anos de contribuição para se chegar a 100% das médias

²⁸ <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/28672-consultoria-da-camara-elabora-quadro-comparativo-entre-as-pec-de-temer-e-bolsonaro>

		> 100% dos salários recebidos pelo segurado desde 1994 serão computados para a média	> 100% dos salários recebidos pelo segurado desde 1994 serão computados para a média	
Gatilho sobre a idade mínima	Aumento da idade mínima em razão do aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro	Lei estabelecerá a forma como ocorrerá o aumento da idade em razão do aumento da expectativa de sobrevida	Lei complementar irá prever a elevação da idade mínima sempre que houver aumento, em número inteiro, da expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos de idade para ambos os sexos	Os limites de idade serão ajustados a cada 4 anos, a partir de 1º de janeiro de 2024, conforme expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, para ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de publicação desta Emenda, na proporção de 75% dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês

Tabela 15 – Algumas diferenças entre as regras dos benefícios previdenciários entre a PEC nº 287/2016 e a PEC nº 06/2019

Fonte: QUEIROZ (2019). Adaptado pela autora.

Constatamos alguns pontos comuns, como a exigência de 40 anos de contribuição para uma aposentadoria integral e a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo uma idade mínima em todos os casos. Também há consonância entre as PECs no que tange à (necessária) extinção do instituto denominado Desvinculação de Receitas da União – DRU, mas somente a partir do texto substitutivo da PEC nº 287/2016, sendo que não integrava a sua redação original.

Através da DRU, desde 1994, vultosa parte do orçamento próprio da seguridade social é desviada para o orçamento fiscal da União, sendo que inicialmente correspondia ao percentual de 20%, e, em agosto de 2016, a Emenda Constitucional nº 93 elevou tal percentual para 30%. Dessa forma, os atores contrários à reforma previdenciária questionam a existência do *déficit* previdenciário frente à existência de tal instrumento de desvio de verbas do orçamento da seguridade social, que visa unicamente à flexibilidade orçamentária. Não constava na redação original da PEC nº 287/2016 a proposta de extinção da DRU, mas, posteriormente, passou a integrá-la, possivelmente em razão da influência de

pressões pelos atores ligados ao movimento contrário à reforma. A PEC nº 06/2019 manteve tal previsão, com a seguinte proposta de redação ao art. 39:

Art. 39. O disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social previstas no art. 195 da Constituição.

Tal instituto apresenta uma lógica condizente com os interesses defendidos pelos atores políticos vinculados ao mercado, amparados em um discurso neoliberal de cortes dos serviços públicos, merecendo, portanto, ser extinto.

A PEC nº 06/2019 trouxe, ainda, proposta de alteração nas regras de concessão dos Benefícios de Prestação Continuada – BPC, mas estes não são benefícios previdenciários, posto que previstos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93), e por isto não iremos realizar aprofundamento quanto ao ponto.

Um dos únicos pontos positivos da proposta atual, que merece destaque, refere-se à vedação da possibilidade de concessão, pelo governo, de benefícios como isenção, redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos ou das contribuições que as substituam, mediante tratamento favorecido para alguns contribuintes. Isto é, propõe extinguir as desonerações fiscais.

Fato é que as renúncias tributárias sobre a folha de pagamento de determinados setores, cuja possibilidade se criou a partir da Lei nº 12.546/11, foram pensadas a partir da ideia de que uma menor oneração das empresas acarretaria em uma maior contratação de mão-de-obra, gerando, por consequência, crescimento na produção nacional. A referida lei instituiu a substituição da contribuição previdenciária patronal incidente sobre as folhas de pagamento, no percentual de 20%, por uma alíquota que, atualmente, varia entre 1% e 3,5% sobre a receita bruta mensal, a depender das características da empresa. Um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁹ concluiu pela ausência de efeitos dessa política sobre o volume de empregos, ao passo que o custo total da renúncia para os cofres públicos foi de R\$ 77,7 bilhões entre 2012 e

²⁹http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32196&catid=411&Itemid=433

2016, segundo dados da Receita Federal³⁰. Portanto, na prática, o que se verifica é uma polícia pública ineficiente, que se apresenta como mais um elemento ameaçador da sustentabilidade do sistema previdenciário.

Um estudo realizado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) concluiu que a Seguridade Social sempre foi superavitária, mesmo com a existência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e das desonerações tributárias sobre as suas fontes de financiamento. Isto porque a Seguridade Social, num todo, conforme a norma constitucional atualmente em vigor, possui caráter solidário e universal, sendo composta por três subsistemas por ela financiados. Isto é, todas as fontes de financiamento da Seguridade Social destinam-se tanto à saúde, quanto à previdência e à assistência sociais. No entanto, como se vê, a defesa do argumento de que existe um *déficit* nas contas das Previdência desconsidera que esta integra um sistema maior, assim como recusa computar outras fontes de financiamento, senão as arrecadações próprias previdenciárias, tudo de forma a impulsionar uma privatização deste subsistema.

Na tentativa de aprovação de reformas neoliberais, no caso da Previdência, institui-se, inclusive, uma visão negativa e pessimista quanto ao envelhecimento da população, e sustenta-se a existência de excessiva “generosidade” dos benefícios previdenciários. Ignora-se a conquista histórica dos direitos sociais, através de interesses inconciliáveis com o atual Estado Constitucional.

³⁰ http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-ate-jul-2017-28_11_2017.pdf

6. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

6.1. DA INCORPORAÇÃO DE PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NO DEBATE SOBRE A PREVIDÊNCIA

Por todo o estudo até agora realizado, conclui-se que janelas de oportunidade surgem principalmente em momentos de crise fiscal, em que os interesses de mercado ganham oportunidade de ingressar nos processos políticos. Muitas vezes, os discursos neoliberais de corte de gastos públicos são incongruentes com o regramento institucional expresso na Constituição Federal de 1988 de vertente social. Verifica-se a existência de um embate acirrado entre ideias, interesses e visões acerca de um “ideal” de Previdência Social, no entanto, o discurso que vem dominando defende a necessidade dessa reforma. Ocorre que, no caso da atual proposta de reforma previdenciária, a população diretamente afetada está ficando ao largo da discussão política e não consegue exercer a sua cidadania.

Ao tratarmos de previdência pública, estrutura fundamental que é para um país de economia emergente, como o Brasil, cujo regime político diz-se democrático, devemos visar a uma organização mais participativa, aberta e legítima, onde a cidadania popular possa, efetivamente, integrar os processos de decisões no que se refere uma política pública de tamanha extensão.

Apesar da positivação de direitos sociais pela carta constitucional, em rol extenso, dentro do qual se insere a Previdência, a série de reformas governistas estimuladas por uma corrente neoliberal, com vista ao corte de gastos públicos e redução do papel do Estado, os coloca sob grave ameaça de supressão. Destaca-se, em especial, a tentativa, pelo atual governo, de instituir um regime de previdência privatizado – proposta que, evidentemente, suprime direitos.

A solução que ora se propõe diz respeito à incorporação de práticas participativas e de mecanismos voltados para a articulação de atores sociais no que se refere à questão da reforma previdenciária. Não existem, hoje, mecanismos efetivos de participação social na política previdenciária, especialmente nos

momentos em que o tema ganha espaço na agenda do governo e passa a ser prioritariamente discutido.

No Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, difundiu-se a ideia da necessidade de criação de mecanismos que possibilitem a participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação de políticas públicas, como, por exemplo, através da atuação de conselhos e realização de conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros. Tais espaços são capazes de assegurar uma representação mais ampla e efetiva da sociedade civil, e têm como fundamento não apenas a melhoria na qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos de interesse comum, como também a concretização do sistema democrático de Estado. (BANDEIRA, 1999)

No que se refere às políticas previdenciárias, as quais relacionadas a uma área setorial de tamanha importância social, a discussão não pode permanecer restrita e excluir o envolvimento da sociedade civil. Não apenas representantes das centrais e entidades sindicais (como, minimamente, ocorre hoje, conforme será visto no item 6.2), também deveriam integrar o debate os representantes dos movimentos sociais, os trabalhadores informais, os desempregados, extratos da classe trabalhadora, enfim, todos aqueles que sofrem diretamente impactos das interferências na política previdenciária (JESUS E VASCONCELOS, 2016, p. 623).

A proposta de intervenção realizada neste trabalho visa à criação e consolidação de canais que possibilitem o aumento da influência da sociedade civil sobre a tomada de decisões nesta área, com conseqüente descentralização do poder decisório. Em verdade, já existe na literatura da área do direito da seguridade social o reconhecimento de um princípio denominado *gestão democrática*, segundo o qual as decisões devem ser democráticas, com participação direta da sociedade. Esse princípio decorre de disposição constante da própria Constituição Federal:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos

empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)³¹

Também contém, em seu art. 10, disposição semelhante, no sentido de assegurar a participação popular nos debates sobre a Previdência:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Como se vê, as normas da Constituição erigem um Estado baseado em preceitos democráticos e participativos. Quando do debate sobre questões relativas à seguridade social e, de modo especial, à previdência social, a participação da população interessada no momento da discussão/deliberação torna-se requisito à legitimidade das decisões dos governos.

A democracia no Brasil, hoje, apesar de ser representativa, é dotada de princípios participativos. Uma democracia participativa (ou, pelo menos, de princípios participativos, no caso brasileiro), conforme Bonavides (2003, p. 25), representa

[...] o único modelo capaz de pôr cobro ao ludíbrio do poder popular, sempre objeto de alienações e descumprimento de sua vontade por outra vontade que, ocupando e dominando as Casas representativas, posto que derivadas daquela, invariavelmente o tem negado, destroçado ou atraído. Tal acontece em virtude do processo de distorção e falseamento daquela vontade desde as suas nascentes.

Na medida em que a sociedade é afastada da discussão sobre a reforma da previdência social, com inobservância das normas da Constituição, qualquer alteração no modelo previdenciário até então vigente passa a ser ilegítima e inconstitucional. O que se observa é que a corrente neoliberal, para fim de ver suas propostas efetivadas, olvida a norma fundamental, mantém os direitos sociais adstritos à teoria e encontra subterfúgios para não concretizá-los. Para Bonavides (2003, p. 34), a democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma uma nova corrente de ideias que se empenha em organizar o povo para impedir a penetração da ideologia colonialista.

³¹ Relativamente à conferência de um caráter descentralizado da seguridade social, significa dizer que o serviço público não será exercido diretamente pela administração direta, mas, sim, indiretamente, por meio da criação de uma pessoa jurídica de direito público ou privado, atribuindo a ela a titularidade e a execução do serviço. Por exemplo, o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social é uma pessoa jurídica de direito público (autarquia), criada para gerir os benefícios previdenciários (e alguns assistenciais).

Chueiri e Godoy (2010, p. 168-169) enfatizam que, pelo princípio da igualdade, todo indivíduo possui igual direito de intervir nos assuntos coletivos, merecendo participar do processo decisório em iguais condições. Tais decisões levariam em conta aspectos culturais, sociais e econômicos do sujeito, bem como implicaria em um processo mínimo de formação, informação e reflexão críticas sobre a própria condição. A partir desta ideia de igualdade e da existência e fruição de instrumentos que facilitam e permitem atuações e decisões coletivas, pode-se pensar em um processo transformador da realidade, pois a democracia é concebida como um processo orientado à transformação. Para os autores:

Aqui reside a importância da deliberação coletiva enquanto elemento essencial para a tomada de decisões de índole coletivas, já que se parte do pressuposto de igualdade e de que todos merecem igual respeito e consideração. Se o alcance dos direitos em um determinado momento passa a ser restringido, muitos problemas sociais deixam de ser resolvidos pelo direito, mas poderiam/podem/devem ser resolvidos pelo processo democrático à medida que o povo – os que são afetados por essa restrição – toma parte no processo político, no debate, no processo de decisão. (CHUEIRI e GODOY, 2010, p. 169)

Na medida em que os direitos sociais dependem das políticas públicas para se concretizar, estas devem submeter-se a um processo de elaboração, implementação e controle, engajado com a efetivação daqueles. Dito processo é intimamente ligado à ideia de qualidade da democracia, porquanto a legitimidade das políticas públicas (e, portanto, a materialização de direitos por meio do suprimento das reais necessidades da população) perpassa pela efetividade da cidadania, fundamento do Estado Democrático.

lensue (2018, p. 32), ao tratar da fragilização dos direitos fundamentais, ressalva que a legitimidade do poder estatal deixa de fundamentar-se na necessidade de manter a paz (defesa da ordem social) e defender a liberdade individual (vida privada), e o conceito de Estado moderno vem a delinear uma sociedade civil atomizada, fragmentada e indiferenciada, cujo espaço público como instância dos interesses coletivos tornou-se constantemente tensionado por interesses particulares.

Segundo lensue (2018, p. 33), ao longo do Século XIX, especialmente no Século XX, a democracia se tornou fator de legitimação estatal e instrumento de controle popular. Deste modo, o aprimoramento da participação política, por meio da democracia representativa, implicou na ampliação e consolidação de direitos. No

entanto, no contexto de globalização econômica, o Estado acaba perdendo o seu protagonismo, na medida em que as suas funções reguladoras no âmbito dos direitos sociais passam a ser derivadas e dependentes de diretrizes impostas pelas corporações multinacionais e organizações internacionais. As decisões governamentais deixam de ser políticas para se tornarem econômicas, baseadas em uma lógica de custo/benefício. (IENSUE, 2018, p. 33)

Assim, o Estado e suas políticas tornaram-se reféns de um novo panorama globalizado, o qual fundado em um conjunto de medidas e de políticas presentes na teoria econômica do neoliberalismo – movimento ideológico, acadêmico, intelectual, cultural, político e econômico que defende a retração da ingerência e da regulação estatal na economia. (IENSUE, 2018, p. 33)

Portanto, a inclusão dos cidadãos nos processos de tomada de decisões é o melhor caminho para a transformação da realidade. Nesse ambiente democrático, o maior instrumento do qual se pode valer a cidadania para atingir a legitimidade das políticas públicas é a incorporação de práticas participativas nos processos de tomada de decisões governamentais, sob pena de desvirtuamento dos próprios fins do Estado.

Apesar de verificarmos a existência de indícios de práticas participativas, estes não são suficientes à garantia de uma efetiva participação popular no debate político sobre o tema da Reforma Previdenciária. A passagem do princípio da “gestão democrática” à prática ocorreu formalmente com a regulamentação trazida pela Lei nº 8.213/91, que criou estruturas nacionais e regionais de participação social na gestão da Previdência Social, no entanto, ineficientes à efetiva materialização de um sistema previdenciário democrático, conforme análise que iremos realizar no subcapítulo seguinte.

Por meio dos aprofundamentos teóricos realizados para o desenvolvimento do presente trabalho, acreditamos ter encontrado um horizonte na denominada *democracia participativa*, na forma da ideia desenvolvida por Bonavides (2003), cujo figurino de constitucionalidade crie esperanças de fazer sobreviver a Constituição, já grandemente destroçada e transgredida, por meio do combate à conspiração desagregadora do neoliberalismo (BONAVIDES, 2003, p. 31; 34).

Em verdade, na Constituição Federal de 1998 já constam fragmentos normativos de democracia participativa, tal como no art. 1º e § único, que refere o exercício do direito da vontade popular, e no art. 14, onde técnicas participativas estatuídas podem fazer eficaz essa vontade, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. (BONAVIDES, 2003, p. 40)

No caso específico da Previdência, entendemos que também existem indícios de democracia participativa na redação dos artigos 10 e 194, § único, inciso VII. O primeiro assegura *“a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”*. O segundo institui como objetivo da seguridade social o *“caráter democrático”* de sua gestão (de onde decorre o princípio outrora mencionado da *gestão democrática* da seguridade social) e a *“participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”*.

Assim sendo, o Estado fundado sob os preceitos da democracia participativa, na forma da Constituição, presume a criação de espaços públicos que garantam a efetiva participação do povo. Conforme asseverado por Bonavides (2003, p. 346), a solução de direito positivo para introdução da democracia participativa se acha na cláusula do parágrafo único do art. 1º da Constituição, onde se estatui que todo o poder emana do povo e este o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da própria Constituição.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Acerca do dispositivo acima mencionado, *“não há nada a acrescentar”*, mas *“há tudo a concretizar”* (BONAVIDES, 2003, p. 346). Para o autor:

A diligência teórica, que ora se faz no Brasil, por construir uma democracia participativa nos quadros formais proporcionados pelo Estado Superior de 1988 é o grande cometimento político, social e jurídico da recuperação institucional do País, em busca de concretizar os novos direitos fundamentais e levar a Constituição para o campo da realidade e da faticidade cidadã. (BONAVIDES, 2003, p. 346)

Veja-se que não precisamos de reformas constitucionais para viabilizar a implementação de novos espaços de participação social, ou mesmo aprimoramento dos já existentes. Não há necessidade de criação de novos mecanismos além dos já existentes. Basta aplicarmos esforços na efetivação da Carta Constitucional de 1988, que trouxe consigo um modelo de Estado ideal, que garante direitos sociais ao passo que prevê a livre economia; que assegura a participação social direta e também a representação política.

Se quisermos enfim reedificar o Estado Brasileiro, precisamos aplicar esforços no sentido de consumir as propostas constitucionais já existentes. A convocação da população ao processo de tomada de decisão pode ocorrer por meio do plebiscito, do referendo e da consulta popular. Também podem ser aprimoradas e ampliadas as estruturas dos conselhos, procedendo a uma maior divulgação da realização das reuniões e exigindo-lhes maior atuação prática.

Existe uma lei federal que regulamenta os referendos e plebiscitos, de nº 9.709/98. Em seu art. 1º, traz a seguinte previsão:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular

Na forma do art. 2º, plebiscito e referendo “*são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa*”. O primeiro, convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo votar pela aprovação ou denegação do que lhe tenha sido submetido (art. 2º, § 1º). O segundo, convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (art. 2º, § 2º).

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, ocorreram apenas dois plebiscitos, conforme dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE³²:

- 1) Em 1993, para escolha entre monarquia parlamentar ou república e parlamentarismo ou presidencialismo, consulta da qual consolidou-se a forma e o sistema de governo atuais;
- 2) Em 2011, referente a consulta no Estado do Pará tratando da possibilidade de desmembramento dessa unidade federativa e da criação de mais dois estados nessa região.

Ainda segundo os dados do TSE, em relação aos referendos, desde 1988 ocorreu apenas um, o qual no ano de 2005, para consulta sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no país, acerca da proposta de alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003).

Como se vê, estes não são instrumentos de participação dos quais se valem os tomadores de decisão sobre políticas públicas. Telles Junior (2005, p. 188), em artigo de sua autoria, transmitiu o seguinte pensamento: *“Ao delinear uma Democracia autêntica para o Brasil - uma Democracia Participativa - estaremos, acaso, sonhando com o impossível? Quem sabe? Mas o certo é que esse é o sonho que mostra o caminho”*.

É nesse sentido que o presente trabalho sugere, como solução às falhas da democracia representativa, quando do processo legislativo, a incorporação de práticas participativas, a convocação da população, a divulgação das reuniões dos conselhos, a ampliação das estruturas e das formas de atuação desses conselhos, a utilização de mecanismos previstos na Constituição Federal como o plebiscito, o referendo e a consulta popular, dentre outras ações que efetivamente aproximem o povo do processo da tomada de decisão, tornando-o, então, legítimo.

Cunningham (2009, p. 160) assevera que a participação direta, inicialmente em arenas pequenas e centralizadas, é requerida para romper o círculo resultante da passividade política e da continuidade da subordinação. Isso porque, na opinião do autor, o problema mais grave existente nos procedimentos

³² <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>

democráticos é que as pessoas, confinadas somente ao voto, não adquirem nem o conhecimento, nem as habilidades, nem a esperança de tomar conta de suas vidas, aquiescendo assim com sua própria opressão. A opressão é vista pelo autor como um dos problemas da democracia, dentre outros.

É contra isso que temos que lutar: em oposição à passividade política e à subordinação. A luta seria bem mais árdua se não tivéssemos uma Constituição Federal protetora de direitos de participação política e adstrita somente à representatividade indireta. Mas a norma fundamental que rege o nosso país institui, sim, mecanismos de participação pela sociedade civil, e o nosso desafio é enfrentar as barreiras da repressão – principalmente, quando a discussão política envolve direitos sociais, garantidos pela mesma carta constitucional.

6.2. DOS CONSELHOS NACIONAIS E REGIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Existem dois Conselhos Nacionais de Previdência: o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, criado pela Lei nº 8.213/91, e o Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, criado pela Lei nº 12.154/09. O segundo não é relevante ao foco de estudo, por tratar-se de órgão cujo objetivo é a regulação de previdência complementar, portanto, iremos realizar a análise unicamente quanto ao CNPS.

O art. 3º de sua lei de criação dispõe que o CNPS é órgão superior de deliberação colegiada, que tem como membros seis representantes do governo federal, nove representantes da sociedade civil, sendo três representantes dos aposentados e pensionistas, três dos trabalhadores em atividade e três dos empregadores. O parágrafo primeiro do referido artigo estabelece que os membros e suplentes são nomeados pelo Presidente da República, com mandato de dois anos, admitida recondução, e o parágrafo segundo que os representantes e suplentes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e dos empregadores são indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais.

No parágrafo terceiro do mencionado dispositivo dispõe sobre a ocorrência de uma reunião mensal. No sítio eletrônico oficial³³, consta o cronograma de reuniões do CNPS, bem como as atas de cada uma delas:

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA/MF CONSELHO NACIONAL DE PREVIDENCIA - CNP				SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA/MF CONSELHO NACIONAL DE PREVIDENCIA - CNP			
CRONOGRAMA DE REUNIÕES 2018				CRONOGRAMA DE REUNIÕES 2019			
REUNIÕES ORDINÁRIAS	MÊS	DIA	HORÁRIO	REUNIÕES ORDINÁRIAS	MÊS	DIA	HORÁRIO
246ª	FEVEREIRO	22	9h30 às 13h	257ª	FEVEREIRO	28	9h30 às 13h
247ª	MARÇO	22	9h30 às 13h	258ª	MARÇO	28	9h30 às 13h
248ª	ABRIL	26	9h30 às 13h	259ª	ABRIL	25	9h30 às 13h
249ª	MAIO	24	9h30 às 13h	260ª	MAIO	30	9h30 às 13h
250ª	JUNHO	27	9h30 às 13h	261ª	JUNHO	27	9h30 às 13h
251ª	AGOSTO	09	9h30 às 13h	262ª	JULHO	25	9h30 às 13h
252ª	AGOSTO	30	9h30 às 13h	263ª	AGOSTO	29	9h30 às 13h
253ª	SETEMBRO	27	9h30 às 13h	264ª	SETEMBRO	26	9h30 às 13h
254ª	OUTUBRO	18	9h30 às 13h	265ª	OUTUBRO	31	9h30 às 13h
255ª	NOVEMBRO	22	9h30 às 13h	266ª	NOVEMBRO	21	9h30 às 13h
256ª	DEZEMBRO	06	9h30 às 13h	267ª	DEZEMBRO	05	9h30 às 13h

Figura 14 – Cronograma de reuniões do CNPS, 2018-2019.
Fonte: Secretaria de Previdência (2018; 2019).

Em relação às competências do órgão, estabelece o art. 4º da Lei nº 8.213/91:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Previdência Social–CNPS:

I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;

II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;

III - apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;

IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;

V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;

VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;

VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;

VIII - estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS

³³ <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132;

IX - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Já a criação dos Conselhos de Previdência Social, unidades descentralizadas do CNPS, se deu a partir do Decreto nº 4.874/03, que inseriu o artigo 296-A no Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99). O RPS, com a redação dada pelo Decreto nº 5.699, de 2006, dispõe:

Art. 296-A. Ficam instituídos, como unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, Conselhos de Previdência Social - CPS, que funcionarão junto às Gerências-Executivas do INSS.

Tais conselhos são compostos por dez conselheiros e respectivos suplentes, designados pelo titular da Gerência Executiva na qual for instalado, sendo quatro representantes do Governo Federal, seis representantes da sociedade, dos quais, dois dos empregadores, dois dos empregados e dois dos aposentados e pensionistas (art. 296-A, § 1º, redação incluída pelo Decreto nº 4.874/03). Os representantes da sociedade são indicados pelas respectivas entidades sindicais ou associações representativas (art. 296-A, § 4º, redação pelo Decreto nº 6.722/08).

O § 3º, conforme redação dada pelo Decreto nº 5.699, de 2006, dispõe que as reuniões são mensais ou bimestrais, a critério de cada CPS, e abertas ao público, cabendo a sua organização e funcionamento ao titular da Gerência-Executiva na qual for instalado o colegiado.

No sítio eletrônico oficial, constam informações como as atas, as composições e as resoluções dos CPS, com separação por Estado da Federação. No Estado do Rio Grande do Sul, a título de exemplo, existem nove Conselhos, relativos às Gerências Executivas de Canoas, Caxias do Sul, Ijuí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria e Uruguaiana.

Da análise das informações disponibilizadas, é possível verificar que as reuniões não estão sendo realizadas de modo regular, conforme apuração abaixo:

CPS	Reuniões realizadas	Primeira reunião	Última reunião
Canoas	14	24/05/2004	23/02/2015
Caxias do Sul	39	22/09/2005	30/03/2017
Ijuí	56	18/10/2004	09/05/2016
Novo Hamburgo	59	24/09/2004	27/11/2015
Passo Fundo	19	05/12/2005	08/04/2015
Pelotas	37	17/12/2007	02/12/2015
Porto Alegre	116	31/08/2004	18/12/2018
Santa Maria	30	29/11/2004	17/09/2014
Uruguaiana	46	06/11/2007	17/02/2017

Tabela 16 – Reuniões realizadas pelos Conselhos das Gerências Executivas, no Rio Grande do Sul.

Fonte: Elaboração pela autora.

No caso dos Conselhos Regionais, os principais problemas identificados dizem respeito à descontinuidade da atuação, principalmente a partir do ano de 2016, e à ausência de transparência na divulgação das informações, tal como as datas designadas para as reuniões.

Em relação ao Conselho Nacional, apesar da divulgação do calendário com antecipação no sítio eletrônico da Previdência Social, verifica-se a ausência de publicação em outros meios e de estimulação à presença da sociedade, assim como ausência de divulgação da própria existência do CNPS. Esse problema estende-se aos Conselhos das Gerências Executivas e é ainda mais grave, na medida em que sequer ocorre divulgação do calendário, ou sequer ele existe. A participação de representantes sindicais não é suficiente à garantia de uma efetiva participação popular.

Isso nos faz questionar qual o verdadeiro papel desses Conselhos – será apenas cumprir de modo formal e superficial uma disposição da Constituição Federal? Será que ocorrem implicações concretas na formulação de políticas públicas previdenciárias nesses espaços? Será que estes espaços estão, efetivamente, fazendo valer a garantia da participação da sociedade nas formulações políticas?

Na forma da Resolução nº 1.304/08, que instituiu o Regimento Interno dos Conselhos de Previdência Social junto às Gerências Executivas do INSS, elaborada pelo CNPS, na forma de suas atribuições, os CPS possuem as seguintes atribuições:

Art. 2º Os Conselhos de Previdência Social - CPS têm, no âmbito e jurisdição das Gerências Executivas às quais se vinculam, as seguintes competências:

I - avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;

II - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento;

III - acompanhar e verificar o registro de dados e a manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;

IV - propor normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade;

V - acompanhar a qualidade e a presteza dos serviços prestados pelo INSS, mediante indicadores dos serviços;

VI - acompanhar e propor mecanismos de controle do pagamento dos benefícios;

VII - propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária;

VIII - propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados; e

IX - acompanhar a implementação local das políticas de saúde e segurança do trabalho praticadas pela Previdência Social.

No desempenho de tais competências, incumbe aos Conselhos a elaboração de recomendações, moções e proposições sobre assuntos de interesse da Previdência Social (leitura conjunta dos artigos 7º, 8º e 17 da Resolução nº 1.304/08 do CNPS). Ainda tomando como exemplo o caso do Estado do Rio Grande do Sul, verifica-se pouca ou nenhuma atuação dos Conselhos Regionais com base na quantidade de atos emanados. Vejamos:

CPS	Moções	Recomendações
Canoas	0	0
Caxias do Sul	0	0
Ijuí	8	0
Novo Hamburgo	3	0
Passo Fundo	6	0
Pelotas	0	0
Porto Alegre	0	7
Santa Maria	1	5
Uruguaiana	0	0

Tabela 17 – Atos emanados pelos Conselhos das Gerências Executivas, no Rio Grande do Sul.

Fonte: Elaboração pela autora.

No caso do CNPS, identifica-se uma atuação bem mais produtiva, com a realização de diversas resoluções, moções e recomendações, bem como cumprimento da determinação legal de que as reuniões sejam realizadas mensalmente (art. 3º, § 3º, da Lei nº 8.213/91). Apesar disso, a participação social ainda é insuficiente. Não há convocação da sociedade para participar das reuniões. Não há sequer divulgação da realização das mesmas por outro meio, à exceção do site oficial.

Em pesquisa à internet, não se encontra menção ao CNPS e às suas reuniões, senão através da página oficial da Previdência, que se limita à divulgação das pautas e dados essenciais somente a quem os busca, isto é, não há publicidade. Não há interesse pelo governo em aprimorar essas estruturas já existentes, que foram criadas para suprir formalmente uma determinação constitucional, assim como não cumprem o seu papel no sentido de proporcionar um diálogo aberto e participativo, servindo como alicerce à elaboração de políticas públicas previdenciárias.

O que se verifica, na prática, é a ausência de efeitos concretos na atuação desses Conselhos. Não se está aqui a dizer que eles são totalmente inoperantes – mas, sim, que não desempenham o papel ao qual foram designados. E aqui cabe refletir quais podem ser as razões pelas quais os constituintes de 1988 idealizaram um modelo de Estado que não consegue se edificar na prática. O presente estudo está longe de encontrar respostas suficientes, por tratar de questões extremamente complexas, mas até o momento já desenvolveu uma análise apta ao alcance da presente conclusão: os interesses neoliberais de grande parte dos atores políticos (classe dominante) acabam por comprometer a efetividade da norma constitucional e ignoram o espírito da Constituição, e, através do confisco da vontade popular, se dissipam e viciam os processos legislativos, a formulação de políticas públicas, enfim, o momento da tomada de decisão. Não é conveniente a essas classes a garantia da participação da sociedade nesses processos, especialmente aqueles que tratam sobre direitos sociais, assim como não lhes é conveniente a efetivação destes.

6.3. DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Feitas todas essas considerações, no sentido da ineficácia da atuação das únicas estruturas de participação social existentes, passamos a refletir quais medidas poderiam, portanto, ser tomadas. Diante da dificuldade de realização de uma proposta de intervenção em nível nacional, e para fim de torná-la mais tangível e possível de ser colocada em prática, optamos por realizar a proposição de criação de espaços de participação em nível local e com a atuação das universidades.

Isto se daria a partir da criação de Comissões Regionais de Estudos sobre Previdência Social, integrada por cursos de graduação e pós-graduação das universidades locais, públicas ou privadas, os sindicatos de trabalhadores, e demais entidades interessadas, tais como ONGs e associações de aposentados e pensionistas.

Tendo em vista que a mobilização da comunidade em geral se apresenta como um dos maiores desafios à formação de uma comissão que pudesse discutir as questões relativas à reforma da previdência, propõe-se a instalação de tais comissões sob coordenação das universidades. Estas poderiam se utilizar de ferramentas como a *pesquisa-ação*, que, segundo Santos (2008, p. 68), consiste na definição e execução participativa de projetos de pesquisa, envolvendo as comunidades e organizações sociais populares com os problemas cuja solução pode beneficiar os resultados das pesquisas. Para o autor, *“os interesses sociais são articulados com os interesses científicos dos pesquisadores e a produção do conhecimento científico ocorre assim estreitamente ligada à satisfação de necessidades dos grupos sociais”* (SANTOS, 2008, p. 68).

O poder de intervenção social das universidades pode ser lembrado através do movimento estudantil universitário iniciado no Brasil na década de 1960, importante foco de mobilização social, que através de suas reivindicações influenciou significativamente os rumos da política, inclusive, lutando contra a ditadura militar.

De tal modo, a participação das universidades, por meio da articulação de seus saberes com as necessidades presentes na realidade em que se inserem, e em ação conjunta com outros atores sociais, seria essencial à proposta de aprimoramento dos processos de participação social quando do debate da reforma previdenciária.

As Comissões Regionais, cuja criação de propõe, deveriam ser orientadas para a realização das seguintes ações:

- (i) Acompanhar e avaliar os processos de reforma das políticas previdenciárias;
- (ii) Realizar estudos e pareceres a serem disponibilizados à população em geral, mediante ampla divulgação;
- (iii) Promover eventos acadêmicos, como seminários, palestras e cursos;
- (iv) Convocar a população, mediante ampla divulgação pelos canais de comunicação local, para participação das reuniões e demais eventos;
- (v) Ouvir a comunidade local e realizar relatórios de contribuições, os quais seriam posteriormente objeto dos estudos realizados pela Comissão;
- (vi) Participar das reuniões dos Conselhos de Previdência Social e exigir a sua realização conforme previsão constitucional (mensal ou bimestralmente);
- (vii) Fiscalizar a constitucionalidade das propostas de reformas previdenciárias e emitir de relatórios, a serem enviados aos sindicatos associados, para que estes possam avaliar junto às confederações sindicais respectivas a possibilidade de ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade perante o STF;
- (viii) Mobilizar a sociedade para que efetivamente participe dos espaços disponibilizados, criados ou ampliados pela Comissão;

- (ix) Articular, junto às demais Comissões Municipais, a propositura de projetos de leis junto à Câmara dos Deputados, por meio da iniciativa popular (art. 61, § 2º, CF)³⁴.

Em síntese, as ações em referência têm por objetivo fomentar a participação popular, promovendo movimentos nas comunidades locais, que irradiem efeitos até o centro de decisão política, que, no caso da Previdência, radicam no âmbito federal.

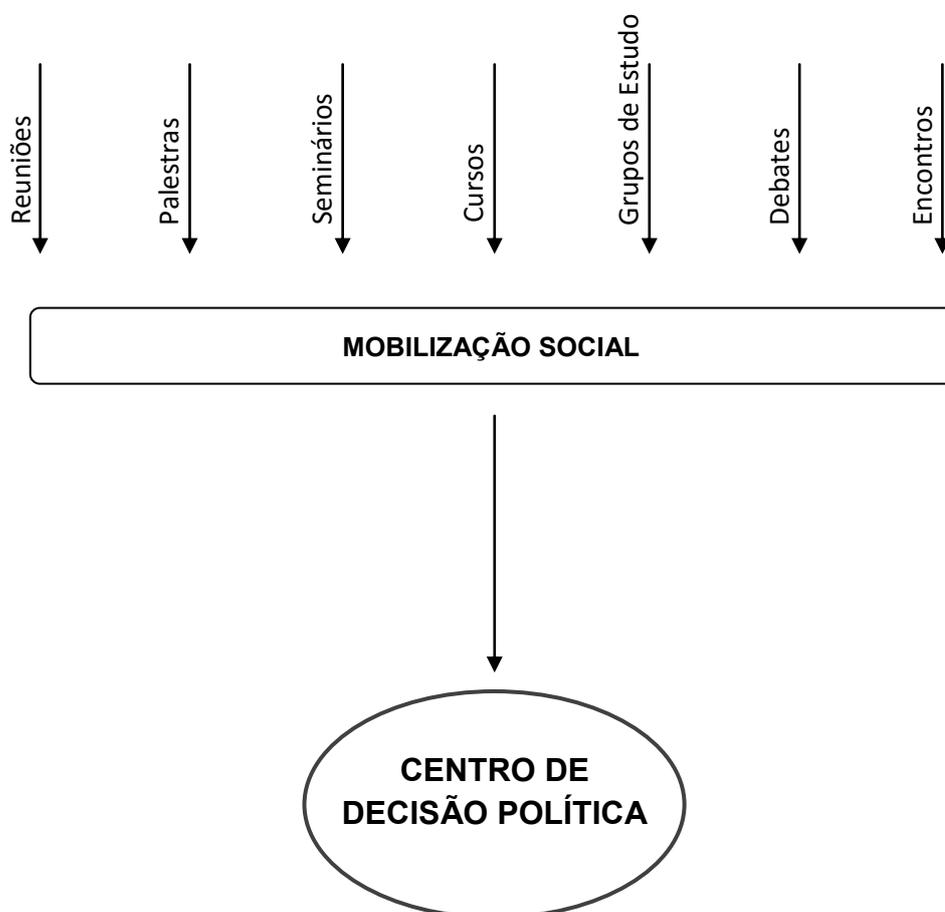


Figura 15 – Diagrama que representa a influência da mobilização social no centro de decisão política.

Fonte: Elaboração pela autora.

³⁴ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...] § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A criação de Comissões Regionais de Estudo sobre Previdência Social implicaria no aprimoramento e melhoria da atuação dos Conselhos de Previdência, estruturas já existentes que, em sua grande maioria, não são eficientes, conforme apreciado no subcapítulo anterior. Verificou-se que, no caso dos Conselhos Regionais, os principais problemas identificados referem-se à descontinuidade da atuação e à ausência de transparência na divulgação das informações, inclusive das datas designadas para as reuniões. No caso do Conselho Nacional, restou constatada a ausência de publicação em outros meios, além do site oficial, e estímulo à participação da comunidade, que, em geral, desconhece a existência do CNPS e das respectivas reuniões, o mesmo que ocorre com os CPS.

Conforme asseverado no subcapítulo anterior, a participação dos representantes sindicais perante os Conselhos não é suficiente à garantia da efetiva participação popular, embora indispensável. A qualificação dessas estruturas com apoio de outras lideranças e, principalmente, das universidades, iria efetivar a desejada participação. Participação que, por sua vez, resultaria em implicações concretas nos processos de formulação de políticas previdenciárias, atingindo o centro de decisão política.

A mobilização social em nível regional seria instrumento que, irradiando efeitos até o centro de decisão, e valendo-se de preceitos como a cidadania, a democracia e a soberania popular, impediria a aprovação de uma reforma previdenciária extremamente prejudicial ao bem-estar da população. Mesmo que assentisse com a reforma, ao menos faria valer tais preceitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão em torno da atual reforma previdenciária, a qual dispusemos a analisar, é questão extremamente polêmica, principalmente nos últimos anos, após a propositura da PEC nº 287/2016 pelo governo antecessor. Ao longo do desenvolvimento do trabalho, com a eleição presidencial de 2018, ascendeu-se novo governo que veio a reconstruir a proposta de reforma e a apresentou ao Congresso Nacional, por meio da PEC nº 06/2019, com proposições bem mais extremas.

A análise da construção de uma política pública que intenta nova reforma previdenciária ocorreu, neste trabalho, com substrato no campo de conhecimento relativo à *análise de políticas públicas*. As teorias da área auxiliam na compreensão dos processos complexos que envolvem as discussões sobre políticas. Por serem complexos, não é possível esgotar a interpretação desses processos, tampouco realizar inferências absolutas. Mas é possível, sim, entender a dinâmica da produção dos governos, o ambiente de instabilidade em que os processos decisórios ocorrem, o embate entre ideias, valores e interesses, entre outros aspectos.

Relativamente à formação da agenda governamental, a teoria dos múltiplos fluxos (*multiple streams*), desenvolvida por Kingdon (2011), aqui adotado como modelo de análise da questão da Reforma da Previdência, contribuiu significativamente ao nosso problema de pesquisa, que buscou captar os fatores pelos quais o sistema previdenciário brasileiro é frequentemente alvo de intenções de reforma pelos atores políticos vinculados a interesses neoliberais. Isto é, buscou estudar a formação da agenda nesse setor.

A partir da aplicação do referencial teórico ao caso concreto sob análise, verificamos que as alternativas e soluções que se apresentaram frente à questão previdenciária foram impulsionadas por atores políticos cujos interesses atendem a uma concepção neoliberal. Tal concepção prega o corte dos gastos públicos com políticas sociais, visando a privatizações, e consegue inserir o tema na agenda do governo em momentos de abertura de “janelas de oportunidade”, na forma dos conceitos desenvolvidos por Kingdon (2011). No interstício de tempo em que houve combinação entre as correntes dos *problemas*, das *soluções* e da *política*, o tema previdenciário ingressou no topo da agenda. Nas duas propostas de emendas

realizadas, em 2016 e 2019, a conversão entre os fluxos ocorreu em momentos de transição de governo.

A visão neoliberal vai de encontro a um modelo de Estado que possua a finalidade de implementação de políticas que garantam a efetivação de direitos sociais previstos constitucionalmente, como é o caso do Brasil. Assim, no centro de decisão política, estão presentes interesses de atores vinculados ao mercado, os quais enfrentados por atores de viés social, quando dos debates sobre a Previdência.

O principal argumento do discurso neoliberal diz respeito à existência de *déficit* no resultado financeiro da Previdência Social. No capítulo 4, foram apreciadas algumas razões pelas quais entendemos que é preciso ter cautela ao realizar tal afirmação. Em primeiro lugar, não são consideradas todas as receitas da seguridade social no cálculo divulgado, as quais igualmente destinadas ao financiamento do sistema previdenciário. Em segundo lugar, há inclusão indevida, no total das despesas previdenciárias, do valor gasto com pagamento de benefícios assistenciais, posto que estes não são benefícios previdenciários, apenas administrados pela Previdência. Em terceiro, as desonerações fiscais, isto é, as renúncias tributárias sobre a folha de pagamento de determinados setores, custa bilhões aos cofres da Previdência e não se trata de política que implique em efeitos positivos sobre o volume de empregos, servindo apenas para beneficiar grandes empresários. Em quarto lugar, é irracional sustentar a existência de *déficit* previdenciário que enseje uma reforma de tamanha extensão, na medida em que 30% (trinta por cento) de todas as receitas próprias previdenciárias são desviadas ao orçamento fiscal da União, mediante o instituto da DRU.

Relativamente às propostas atualmente em discussão, integrantes da PEC nº 06/2019, concluiu-se que as mesmas, se aprovadas, se destinam a desmantelar o sistema público de previdência e a suprimir direitos sociais. A proposta mais extrema diz respeito à alteração do regime de repartição por um regime de capitalização individual, objetivando a privatização e abrindo espaço ao mercado. A implementação de um novo regime de Previdência Social composto por poupanças individuais não oferece solução aos problemas decorrentes da baixa relação entre segurados e contribuintes, resultado influenciado por diversos fatores,

principalmente de ordem econômica, analisados no capítulo 4. Em verdade, pela forma como delineado na redação da PEC, tende a gerar desigualdades sociais ainda maiores. Também resta inviável a manutenção de dois sistemas distintos, tendo em vista que o regime de repartição se tornaria insustentável diante da diminuição de receitas decorrente da migração de parcela dos contribuintes ao regime de capitalização. Enfim, se implementado integral ou parcialmente o regime capitalizado, a trajetória é rumo ao fracasso dessa política. Podemos tomar como exemplo os resultados desastrosos do regime de capitalização ao redor do mundo, nos países que substituíram seus sistemas previdenciários de natureza social.

A atual PEC fere o conteúdo da própria Constituição que se pretende alterar, obliterando sua força normativa. A intenção de alguns atores políticos de suprimir o caráter público e social da previdência se daria mediante “desconstitucionalização” das normas previdenciárias, as quais ficariam a cargo de Lei Complementar, possibilitando a ocorrência de novas reformas com muito mais frequência e facilidade.

Juntamente às outras alterações intentadas pela PEC nº 06/2019, além da substituição do regime, esta proposta carrega em si alterações substanciais nas regras de manutenção dos benefícios previdenciários e cria entraves excessivos à sua concessão, o que pode ocasionar na inviabilização do exercício do direito.

Desenvolvemos um estudo sobre os processos de participação social nas tomadas de decisões pelos empreendedores políticos, onde reside a solução ao problema dos vícios dos processos decisórios. Ocorre que a população diretamente afetada com a vindoura reforma previdenciária está ficando à margem do processo de tomada de decisão. O princípio vigente no ordenamento jurídico constitucional, relativo à *gestão democrática da seguridade social*, previsto no art. 194, § único, inciso VII, não tem sido levado a efeito. Diante da construção constitucional de um Estado democrático e de princípios participativos, a inclusão da população interessada nos processos de elaboração de políticas previdenciárias se constitui como requisito à legitimidade das decisões governamentais.

Apesar disso, por meio da análise dos espaços de participação já existentes (Conselhos de Previdência Social vinculados às Gerências Executivas e o Conselho Nacional de Previdência Social), identificamos a necessidade de

ampliação dessas estruturas, diante da ineficácia da grande maioria delas. Nesse contexto, propôs-se, como intervenção na realidade, a criação de Conselhos Regionais de Estudos sobre Previdência Social, com a participação de diversos atores sociais e também das Universidades, que, mediante a adoção das práticas sugeridas, implicaria na mobilização social, inicialmente em nível local/regional, que irradiaria efeitos até atingir o centro de decisão política. Tudo isso visando uma participação que, efetivamente, gere implicações na formulação de políticas públicas de previdência e seja capaz de barrar a aprovação de uma proposta de cunho excessivamente neoliberal, em dissonância com a vertente social que o Estado Brasileiro ainda possui.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. *Modelos de Análise das Políticas Públicas*. In: *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, 2017, pp. 11-35. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. IPEA. Brasília, fevereiro de 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2758/1/td_0630.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BARCELOS, Marcio. *A Formação da Área de Análise de Políticas Públicas: Do Modelo “Racional Compreensivo” às Abordagens “Sintéticas” do Processo da Política Pública*. In: *Revista Sociais e Humanasm*, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan/abr 2013, p. 145-162. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5903>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Tradução por Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de Luta e Resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma Repolitização da Legitimidade*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7ª edição. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. *Reforma Previdenciária: Neoliberalismo versus Direitos Sociais Previdenciários. Qual Caminho Desejamos Tomar?* Curitiba: Juruá, 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social. 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2018/11/secretaria-lanca-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2017/>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

_____. Ministério da Economia. *Conselho Nacional de Previdência – CNP*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps/>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. Secretaria de Previdência. *Resultados do Regime Geral de Previdência Social*. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Notas para uma Metodologia Jurídica de Análise de Políticas Públicas*. In: *Políticas Públicas: Possibilidades e Limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. *Envelhecimento Populacional, Perda da Capacidade Laborativa e Políticas Públicas Brasileiras entre 1992 e 2011*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2171/1/TD_1890.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. In: *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, p. 25-52. Disponível em: <www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social – CIEDESS. *El Sistema de Pensiones en Chile*. Disponível em: <<http://www.ciedess.cl/601/w3-propertyvalue-521.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CORRÊA, Marcello; Gabriela, VALENTE. *O Fechado e Unido Clube dos Chicago Boys*. Futuro ministro Paulo Guedes se cerca de nomes ligados à escola americana, que defende menor intervenção do estado. In: *O Globo*, 25 nov. 2018. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/281120184317_O_Globo_2511_Luiz_Carlos_Prado.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência: Os Direitos Sociais Previdenciários no Cenário Neoliberal*. Curitiba: Juruá, 2010.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel. *Constitucionalismo e Democracia: Soberania e Poder Constituinte*. Revista Direito GV, v. 6, n. 1, p. 159-174, jan. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24214/22987>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas R. *Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas*. In: Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs). 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB): 2014. P. 109-139.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Análise de Políticas Públicas no Brasil: De uma Prática não Nomeada à Institucionalização do “Campo de Públicas”*. In: Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FILOMENO, José Brito. *Teoria Geral do Estado e da Constituição*. 10ª edição. Forense, 2016.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*. In: Planejamento e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE). *Comunicado de Datação de Ciclos Mensais Brasileiros*. Outubro de 2017. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028808126B9BC4C0126BEA1755C6C93>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE). Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/data/files/B2/90/4E/92/A265B4102526EDA45C28C7A8/Comite%20de%20Datacao%20de%20Ciclos%20Economicos%20-%20IBRE-FGV%2003%2002%2010.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata. *Impacto da Desoneração da Folha de Pagamento sobre o Emprego: novas evidências*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32196&catid=411&Itemid=433>. Acesso em: 12 fev. 2019.

GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O Encontro Mercado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; et al. *O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon na Análise de Políticas de Saúde: Aplicabilidades, Contribuições e Limites*. In: *Saúde Soc.* São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. Volume 1. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2013.

HEIDEMANN, Francisco G. *Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento*. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (organizadores). 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB): 2014. P. 23-49.

IENSUE, Geziela. *Estado, Mercado e Direitos Fundamentais: A Legitimidade Estatal a Partir dos Âmbitos Político, Jurídico e Econômico*. In: *Estudos em Teoria do Estado e Constituição: Desafios e Perspectivas*. SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela (organizadores). 1ª edição. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica. 2018. P. 24-52. Disponível em: <<https://ibpjur.wixsite.com/ibpj/estudos-em-teoria-do-estado>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

JESUS, Edivane de; VASCONCELOS, Jorge. *Seguridade Social e Participação: Considerações Sobre a Política Previdenciária no Brasil*. In: Revista de Políticas Públicas, v. 20, n. 2. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6353>>. Acesso: 27 jan. 2019.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Harlow: Pearson Education, 2011.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo; *Previdência em Crise: Diagnóstico e Análise Econômica do Direito Previdenciário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LEITE, Davi Lyra. *Pinochet e o Liberalismo: Liberdade Econômica e Política no Chile*. In: Mercado Popular: Economia Livre & Justiça Social. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2015/04/pinochet-e-o-liberalismo-liberdade-economica-e-politica-no-chile/>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

MARQUES, Eduardo. *As Políticas Públicas na Ciência Política*. In: A Política Pública como Campo Interdisciplinar. Marques, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (organizadores). 2ª edição. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. P. 23-46.

MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES, Á. *Previdência Social Brasileira: Um Balanço da Reforma*. In: São Paulo em Perspectiva, São Paulo, jan./mar. 2003.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 37ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MONTEIRO, Deivison Resende. *Previdência Social e Efetividade da Constituição: Uma Proposta Compreensiva da Norma Constitucional para além do Argumento Econômico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *O Princípio de Proibição de Retrocesso Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

NUZZI, Vitor. “Fracasso do sistema chileno atesta que previdência deve proteger os mais pobres”. Em: Brasil de Fato. 24 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/12/24/fracasso-do-sistema-chileno-atesta-que-previdencia-deve-protoger-os-mais-pobres/>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

OLIVEIRA, MARIANA. “Previdência deve alcançar quem não pode poupar, e incentivar quem tem condições”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-16/entrevista-andras-uthoff-economista-especialista-previdencia>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Reversão da Privatização de Previdência: Questões Chaves*. 2019. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/03/estudo_OIT.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2019.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção Social no Capitalismo: Crítica a Teorias e Ideologias Conflitantes*. São Paulo: Cortez, 2016.

PROCOPIUCK, Mario. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação, Governança e Redes de Políticas, Administração Judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e Gestão de Políticas Públicas*. 2ª edição. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

QUEIROZ, Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais. Quadro Comparativo – Reforma da Previdência. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/28672-consultoria-da-camara-elabora-quadro-comparativo-entre-as-pec-de-temer-e-bolsonaro>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Desoneração da Folha – Estimativa da Renúncia – Ano de 2012*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-ate-jul-2017-28_11_2017.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

RIBEIRO, Paulo Roberto Rios. *A Contra-Reforma da Previdência do Governo de Lula da Silva: Privatização do Seguro Social na Lógica Neoliberal*. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Mundialização e Estados Nacionais: A questão da emancipação e da soberania. Universidade Federal do Maranhão. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos/EixoTematicoH/301Paulo_RobertoRios.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Universidade no Século XXI: Para Uma Universidade Nova*. Coimbra: Almedina; 2008. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20Universidade%20no%20Seculo%20XXI.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: Políticas Públicas – Coletânea – Volume 1. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (organizadores). Brasília: ENAP, 2006. P. 21-42. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 11ª edição. Porto Alegre: Revista do Advogado Editora, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises e Casos Práticos*. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Economia e Seguridade Social: Análise Econômica do Direito – Seguridade Social*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2012.

SIMÕES, Carlos. *Teoria e Crítica dos Direitos Sociais: O Estado Social e o Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Plebiscitos e Referendos*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

WU, Xun; et al. *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.