

## ENTREVISTA

### A Reforma da Previdência – PEC 287/2016

No dia 05 de dezembro de 2016 o governo federal através do seu poder executivo apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n. 287 que trata da Reforma Tributária. Desde então o tema vem permeando diversos debates em todo o país e cada vez menos converge para um consenso nos mais variados setores da sociedade. Em um período de intensa turbulência política como vem se mostrando o ano de 2017 é indispensável que o debate se amplie, afinal os impactos desta reforma poderão atingir grande parte da atual força de trabalho brasileira, bem como as gerações porvir. Ciente de seu papel de difusão do conhecimento e, conseqüentemente, do enriquecimento do debate, a comissão editorial decidiu convidar o professor Dr. Matheus de Mendonça Gonçalves Leite a responder algumas perguntas fundamentais sobre o processo de reforma e as alterações propostas. O professor Matheus é doutor em Teoria do Direito e mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e atualmente é Professor Adjunto da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas, atuando principalmente nos temas antropologia jurídica, filosofia do direito, sociologia jurídica, direito constitucional e direito previdenciário.

**Pergunta 1** - Qual é o objetivo da proposta de Reforma da Previdência Social apresentada pelo Governo de Michel Temer?

**Dr. Matheus Leite** - Antes de falar da reforma proposta pelo governo de Michel Temer, acho importante esclarecer, antes, aquilo que se quer reformar, ou seja, o sistema de proteção social atualmente existente instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88).

A Proposta de Emenda à Constituição n. 287/2016, apresentada à Câmara dos Deputados no dia 05/12/2016 pelo Presidente da República, pretende alterar o modelo de proteção social instituído pela CR/88, não se restringindo a propor uma reforma previdenciária. Não se trata apenas de modificar as regras de concessão de aposentadoria dos Regimes Próprios de

Previdência Social e do Regime Geral de Previdência Social, mas modificar o modelo de proteção social instituído pela CR/88.

A CR/88 instituiu um sistema de proteção social destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (art. 194), inspirando-se em 2 modelos distintos de proteção social que surgiram nos países ocidentais: o modelo de Otto von Bismarck, concebido e implementado na Prússia em 1880 e o modelo de William Beveridge, concebido e implementado na Inglaterra nos arredores de 1940. Enquanto a concepção bismarckiana de seguro social predomina na organização da previdência social no Brasil, exigindo-se, em regra, a comprovação do recolhimento de um número mínimo de contribuições sociais para se fazer jus à proteção previdenciária, a concepção beveridgiana de seguridade social predomina na saúde e assistência social, que serão prestadas a quem dela necessitar, independentemente de recolhimento de contribuições para a seguridade social.

É importante esclarecer que não há a utilização exclusiva da concepção bismarckiana de seguro social na regulação da Previdência Social no Brasil. A Constituição da República de 1988 embutiu, no seguro contributivo, vários elementos destinados a assegurar o acesso universal dos trabalhadores à proteção previdenciária, especialmente daqueles que não auferem uma renda mensal em patamar superior ao que seria possível exigir o recolhimento de contribuições mensais, tais como os agricultores familiares, camponeses, pescadores artesanais e extrativistas vegetais, que trabalham em regime de economia familiar.

No âmbito da Assistência Social, a proposta original da PEC 287/2016 pretendia retirar a garantia de que o benefício de prestação continuada, devido à pessoa com deficiência ou ao idoso, que não possuam condições de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família, teria o valor de um salário-mínimo. A proposta original da PEC 287/2016 retirava a garantia do salário-mínimo, possibilitando, assim, que a lei ordinária fixasse o valor do benefício assistencial em patamar inferior ao do salário-mínimo. É verdade que o substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (PPS-BA), que é o relator da PEC na comissão especial da Câmara dos Deputados, reestabeleceu a garantia do salário-mínimo ao benefício de prestação continuada. Contudo, a proposta originária demonstra que o objetivo final do governo é transformar o modelo de proteção social instituído pela CR/88.

No âmbito da Previdência Social, a PEC 287/2016 pretende condicionar a concessão de benefícios previdenciários aos agricultores familiares, camponeses, pescadores artesanais e extrativistas vegetais ao recolhimento de contribuições previdenciária, de cada um dos membros

da entidade familiar envolvidos na atividade rural. Ora, por se tratar de classe social que não possui rendimentos mensais ou, quando possui, são extremamente baixos, essa medida acarretará a exclusão social desta categoria da proteção previdenciária. De acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), referente ao ano de 2006, o percentual geral de trabalhadores que contribuem para a previdência social no Brasil é de 47,8%, sendo que, na área urbana, os trabalhadores contribuintes atingem o percentual de 54,3%; e, na área rural, o percentual é de apenas 17,4%. Isso significa que, a se aprovar a PEC 287/2016, mais de 80% dos trabalhadores rurais não terão acesso à proteção previdenciária.

No âmbito da saúde, a PEC 287/2016 não prevê qualquer modificação no sistema público de saúde, que assegura o acesso universal, igualitário e independentemente de contribuição às ações e serviços de saúde destinados a sua promoção, proteção e recuperação. Contudo, no início deste ano, o Ministério da Saúde encaminhou à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) uma proposta de criação de planos de saúde populares, com cobertura mais restrita e preços mais baixos. Com isso, o governo de Michel Temer sinaliza que sua política na área de saúde se orienta para a restrição dos serviços públicos gratuitos e ampliação dos serviços privados de saúde, num claro desmonte do sistema de seguridade social institucionalizado pela CR/88.

Parece-me, então, que a PEC 287/2016 faz parte de um conjunto de medidas legislativas e administrativas, destinadas a reduzir o âmbito e o grau de proteção social assegurado pela seguridade social institucionalizada pela CR/88. Em outras palavras, trata-se de um desmonte do Estado de Bem-Estar Social previsto na CR/88, com retirada de direitos sociais e mudança no pacto social firmado entre classes sociais, grupos étnicos e de gênero sobre os direitos e políticas públicas destinados a proteger as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

**Pergunta 2** - Quais são as principais mudanças propostas para a Previdência Social?

**Dr. Matheus Leite** - Desde a promulgação da CR/88, os sucessivos governos almejavam modificar as regras de concessão de aposentadorias dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Na redação originária da CR/88, havia a regra geral de que os servidores públicos teriam o direito à aposentadoria voluntária, com proventos integrais, quando completassem 35 anos de serviço, se homem, e 30 anos de serviço, se mulher. No âmbito do RGPS, a Lei Federal n.º 8.213/91 previa a concessão de aposentadoria por tempo de serviço, com proventos correspondentes a 100% do salário-de-contribuição, aos 35 anos de serviço, se homem, e 30 anos de serviço, se mulher.

O governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu a primeira tentativa de modificar, de modo substancial, as regras de concessão de aposentadorias voluntárias do RPPS e do RGPS. O objetivo do governo era extinguir a aposentadoria por tempo de serviço e, em seu lugar, instituir uma aposentadoria voluntária na qual se exigiria, cumulativamente, o preenchimento de uma idade mínima e de um tempo de contribuição mínimo, para a concessão de aposentadoria voluntária no RPPS e no RGPS.

Neste contexto, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 20/1998, que extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço e passou a condicionar a concessão de aposentadoria voluntária ao servidor público que comprovasse 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, cumulando-se, assim, a idade mínima e o tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria. Contudo, a necessidade de cumulação de idade com tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria no RGPS não foi aprovada. Assim, no âmbito do RGPS, há duas espécies distintas de aposentadoria: aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição. A aposentadoria por idade exige, como regra geral, a idade mínima de 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, e um período de carência de 180 contribuições (15 anos). A aposentadoria por tempo de contribuição exige, como regra geral, o tempo de contribuição de 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, e período de carência de 180 contribuições, independentemente da idade do segurado.

A PEC 287/2016 resgata a pretensão de cumular a idade com o tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria no RGPS, uniformizando as regras do RPPS e do RGPS. Assim, a principal mudança proposta pela PEC 287/2016 é a cumulação da idade e do tempo de contribuição, para a concessão de aposentadorias voluntárias no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), extinguindo-se a possibilidade de aposentadoria apenas por idade em relação ao RGPS. Na redação originária, a PEC 287/2016 exigia uma idade mínima de 65 anos, para ambos os sexos, que seria majorada proporcionalmente ao aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos de idade, e um tempo de contribuição de 25 anos.

O substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (PPS-BA), que é o relator da PEC na comissão especial da Câmara dos Deputados, modifica a proposta originária do governo de Michel Temer e reestabelece a adoção de critérios diferenciados para as mulheres e professores, mantendo, contudo, a cumulação da idade e do tempo de contribuição para a concessão da aposentadoria no RPPS e no RGPS. Nos termos do substitutivo apresentado pelo Deputado Arthur Oliveira Maia, exige-se, como regra geral, uma idade mínima de 65 anos, se

homem, e de 62 anos, se mulher, e 25 anos de contribuição. Aos professores do ensino infantil, fundamental e médio, exige-se 60 anos de idade, para ambos os sexos, e 25 anos de contribuição.

**Pergunta 3** - O Governo Federal anuncia amplamente na mídia comum a possibilidade de um colapso nas contas da Previdência caso a reforma não aconteça. É bem verdade que a demografia brasileira vem mudando nas últimas décadas. Qual a pertinência desta reforma na Previdência?

**Dr. Matheus Leite** - Na tentativa de obter apoio popular para a aprovação da Reforma da Previdência, o governo de Michel Temer apresenta dados distorcidos da realidade financeira da Previdência Social, com desconsideração de fontes de custeio, de modo a apresentar, de modo irreal e fictício, um déficit nas contas da Previdência Social. Na versão oficial, o déficit previdenciário é ocasionado pela circunstância de o gasto com o pagamento dos benefícios previdenciários ser maior do que o montante arrecadado com as contribuições sociais para a "Previdência Social".

Nesse contexto, o argumento do governo é simples: se não se realizar uma reforma na Previdência Social, com a finalidade de restringir o acesso aos benefícios previdenciários e diminuir o valor dos benefícios previdenciários concedidos, a Previdência Social não teria condições, no futuro, de assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários. Os grandes meios de comunicação, que são controlados por poucas famílias, que representam os interesses do mercado financeiro, divulgam a versão do governo como se fosse uma verdade absoluta.

Antes de se aceitar a tese do déficit previdenciário é preciso fazer algumas perguntas: O déficit previdenciário realmente existe? Como o governo apura o déficit previdenciário? A busca por respostas a estas perguntas é uma medida fundamental para se ter um entendimento crítico da proposta de reforma previdenciária.

Nos cálculos apresentados pelo governo de Michel Temer, as receitas previdenciárias são obtidas pela soma das contribuições incidentes sobre folha de salário que são devidas pelo empregador e das contribuições incidentes sobre a remuneração auferida pelo trabalhador durante o mês, que são devidas pelos segurados do RGPS. As despesas previdenciárias são obtidas pela soma da totalidade dos benefícios previdenciários pagos pelo RGPS. No momento em que se comparam as receitas e as despesas o resultado é que a soma das contribuições é menor do que a soma da totalidade dos benefícios previdenciários, sugerindo um déficit nas contas do RGPS.

Contudo, a metodologia utilizada pelo governo é incompatível com as regras de financiamento da seguridade social, na medida em que exclui outras fontes de financiamento previstas no artigo 195 da CR/88, que possui a seguinte redação: "Art. 195. A seguridade social

*será financiada 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, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: 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; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; 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; 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”.*

A seguridade social, que engloba saúde, previdência social e assistência social, será financiada pelas contribuições sociais previstas no artigo 195 da CR/88. Assim, além das fontes consideradas pelo governo, devem ser utilizadas para o custeio da previdência social outras fontes ignoradas nos cálculos oficiais como a contribuição sobre receita ou faturamento; contribuição sobre o lucro; contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos; e a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior.

A metodologia correta é aquela que apura as receitas da seguridade social a partir da soma a totalidade das contribuições previstas no artigo 195 da CR/88. Por outro lado, as despesas da seguridade social devem ser apuradas a partir da soma de todos os gastos com saúde, assistência social e previdência social. Por fim, a existência de superávit ou déficit da seguridade social devem ser calculados por meio da comparação entre receitas e despesas da seguridade social.

Quando se utiliza esta metodologia, verifica-se que a seguridade social é superavitária desde a promulgação da CR/88, não havendo um exercício fiscal sequer em que se tenha constado a existência de déficit previdenciário. Essa questão foi objeto de tese de doutorado da Profa. Denise Gentil Lobato, que demonstra o equívoco dos cálculos oficiais do governo sobre o déficit da previdência social. A tese de doutorado está acessível no sítio [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a\\_politica\\_fiscal\\_e\\_a\\_falsa\\_crise\\_d\\_a\\_seguridade\\_social\\_brasileira\\_analise\\_financeira\\_do\\_periodo\\_1990\\_2005.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf).

Os cálculos das receitas e despesas da seguridade social, desde a promulgação da CR/88 até o ano de 2016 podem ser visualizados no website da ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal): [https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353\\_Analise-da-Seguridade-Social-2015\\_13-10-2016\\_Analise-Seguridade-2015.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf).

A mudança na demografia brasileira, que acarreta um aumento nos gastos com a concessão de benefícios previdenciários, pode ser resolvida pelo aumento da arrecadação de contribuições sociais, revogando isenções tributárias, aumento de alíquotas de grupos econômicos privilegiados e no aumento da eficiência no combate à sonegação fiscal. Um exemplo pode elucidar o que é dito aqui: as empresas que atuam na área do agronegócio contribuem com a previdência social com 2,6% da comercialização de seus produtos, estando isentas do pagamento de contribuição com alíquota de 20% sobre folha de salário de seus empregados, de acordo com a Lei Federal n.º 12.546/2011. Pergunta-se: há alguma justificativa para que a padaria da esquina seja obrigada a recolher contribuições sobre folha de salários e a JBS, que é a uma das maiores empresas do ramo de carne do mundo, não tenha essa obrigação? Há inúmeras distorções no sistema de custeio da seguridade social consistente com o favorecimento de empresas de alguns setores em detrimento de outros, que se forem corrigidos, podem aumentar a arrecadação de recursos para o custeio da seguridade social.

**Pergunta 4** - Há uma série de regimes de exceções neste projeto. O que sempre se quer saber é se esta reforma valerá para todos ou se ainda haverão privilegiados recebendo elevadas quantias e antes do prazo estabelecido para os cidadãos comuns?

**Dr. Matheus Leite** - A CR/88 previu a existência de regimes especiais de previdência social para algumas categorias de trabalhadores (servidores públicos e militares das forças armadas). E, como não há qualquer proibição constitucional à criação de regimes especiais de previdência social para categorias de trabalhadores específicas, foram criados regimes especiais de previdência social para outras categorias sociais, tais como os deputados federais e senadores, que estão assegurados pelo Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), criado pela Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997. As categorias de trabalhadores, que não são acobertadas por regime especial de previdência social ficam protegidas pelo Regime Geral de Previdência Social, previsto no artigo 201 da CR/88.

Em geral, os regimes especiais de previdência social asseguram uma proteção previdenciária muito mais ampla e generosa da que é assegurada pelo Regime Geral de Previdência Social. Assim, por exemplo, o texto originário da CR/88 previa que, aos servidores titulares de cargos públicos efetivos, que comprovassem 35 anos de serviço (homem) ou 30 anos de serviço (mulher), seria devida aposentadoria com proventos integrais, que corresponderiam ao valor da última remuneração auferida pelo servidor no cargo em que se der a aposentadoria. Nesse

contexto, um servidor público, que auferisse uma remuneração de R\$ 30.000,00 (na época, não havia previsão de teto remuneratório para o serviço público, que só foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 19/1998) e adquirisse o direito de ser aposentado no ano de 1994, teria direito ao benefício da aposentadoria voluntária, com proventos de R\$ 30.000,00 em virtude da regra da integralidade.

Por outro lado, no Regime Geral de Previdência Social sempre houve a previsão de um teto remuneratório que correspondia ao valor do maior salário-de-contribuição vigente no ano de concessão do benefício. O salário-de-contribuição servia de base de cálculo das contribuições devidas pelo segurado e da renda mensal inicial do benefício previdenciário a ser concedido. Assim, se um segurado do RGPS preenchesse os requisitos legais para a obtenção do benefício da aposentadoria por idade ou aposentadoria por tempo de serviço no ano de 1994, o valor pecuniário do benefício previdenciário seria de, no máximo, R\$ 582,86.

A existência de regimes especiais de previdência social é uma afronta ao princípio da igualdade, que exige que o Estado demonstre igual interesse e consideração por todas as pessoas, classes, grupos étnicos e outras formações sociais, não podendo privilegiar um grupo de pessoas em detrimento das demais. Por isso, ao longo das décadas de 1990 e 2000, foram aprovadas reformas previdenciárias (Emendas Constitucionais n.º 20/1998 e 41/2003), destinadas a equiparar o grau de proteção previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social e do Regime Geral de Previdência Social.

Contudo, neste meio tempo, algumas categorias sociais-econômicas-políticas continuaram a gozar de privilégios revestidos de direitos previdenciários, tais como os militares das Forças Armadas e os membros do Congresso Nacional. Apesar do discurso oficial que afirma que a atual proposta de reforma da previdência possui a finalidade de acabar com o privilégio dos servidores públicos, promovendo a revogação das regras da integralidade e da paridade dos proventos de aposentadoria, o que se verifica é que a PEC 287/2016 não altera em nada os privilégios revestidos na forma de direitos previdenciários.

Em primeiro lugar, as regras da integralidade e da paridade já foram revogadas pela EC n.º 41/2003. Em segundo lugar, a PEC 287/2016 não altera em nada os regimes especiais de previdência social dos congressistas e dos membros das Forças Armadas, mantendo, também, a possibilidade de aposentadoria com proventos integrais para os servidores públicos que ingressaram antes da entrada em vigor da EC n.º 41/2003. Em terceiro lugar, ao longo da tramitação da PEC 287/2016, vislumbra-se a possibilidade de se apresentarem emendas parlamentares, destinadas a excluir algumas categorias da submissão às novas regras de

concessão de aposentadorias previstas na proposta de reforma, tornando o sistema previdenciária ainda mais injusto, por submeter, apenas, os mais pobres às novas regras previdenciárias.

Assim, por exemplo, o Deputado Federal Lincoln Portela (PRB-MG) apresentou uma proposta de emenda parlamentar à PEC 287/2016, propondo a inclusão de regra que estabelece que “a presente Emenda Constitucional não se aplica às carreiras da Magistratura e do Ministério Público”. Ou seja, enquanto os trabalhadores brasileiros serão submetidos às regras de aposentadoria da PEC 287/2016, o deputado federal acima identificado pretende excluir os juízes e membros do Ministério Público de sofrerem os efeitos da reforma previdenciária, criando um verdadeiro privilégio a uma categoria social-política, que, há muito tempo, utiliza sua influência política para não se submeter as demais regras aplicáveis aos trabalhadores brasileiros.

Parece-me, então, que a PEC 287/2016 possui a tendência de agravar a existência de regimes especiais de previdência social, destinados a privilegiar algumas categorias sociais-econômicas-políticas em detrimento do restante da população brasileira.

**Pergunta 5** - Uma vez que se trata de um Proposta de Emenda Constitucional (PEC), como se dará este processo de reforma? Quais são os principais passos? É possível projetar um cronograma?

**Dr. Matheus Leite** - O Congresso Nacional é o órgão constitucional competente para discutir e votar a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição, que é uma espécie normativa destinada a modificar os direitos previstos na CR/88. Por ter sido apresentada pelo Presidente da República, a Câmara dos Deputados é a casa legislativa na qual se iniciará o processo legislativo. Ao receber a PEC, o Presidente da Câmara dos Deputados realizará juízo de admissibilidade e, uma vez admitida, determinará a constituição de comissão especial, que discutirá a proposta e aprovará um parecer sobre a PEC. A seguir, a PEC deverá ser encaminhada ao Plenário da Câmara dos Deputados, devendo ser submetida a 2 turnos de votação, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos deputados. Se a proposta for aprovada na Câmara dos Deputados, a PEC deverá ser encaminhada ao Senado Federal, repetindo-se o mesmo procedimento de tramitação. A PEC será considerada aprovada se as duas Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) aprovarem, por 3/5 de seus membros, em dois turnos de votação.

---

**Pergunta 6** - É realmente necessário uma emenda à constituição? Por quê?

**Dr. Matheus Leite** - Sim. Porque as regras de concessão de aposentadorias do RPPS e do RGPS estão previstas na Constituição da República de 1988 e, por isso, somente uma emenda à constituição pode alterar essas regras. Contudo, gostaria de expressar, brevemente, minha opinião sobre a legitimidade do Congresso Nacional de alterar o modelo de proteção social institucionalizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A CR/88 é um pacto social construído por meio da mobilização e da participação de diversas classes sociais, grupos étnicos, movimentos sociais com demandas específicas, como a igualdade de gêneros, a preservação ambiental, a proteção do patrimônio cultural brasileiro *etc.*, que, na tentativa de conciliar seus interesses antagônicos e suas antagônicas cosmovisões de mundo, aceitaram se submeter a normas fundamentais de convivência social, que visa assegurar, na maior medida do possível, a proteção aos interesses e valores da diversidade de classes e grupos que compõem uma sociedade complexa como é a brasileira.

No processo constituinte, nenhuma classe ou grupo social conseguiu obter a proteção legal integral aos seus interesses materiais e aos seus valores, na medida em que a constituição representa uma conciliação entre os interesses antagônicos das classes e grupos sociais. Assim, por exemplo, ao mesmo tempo em que a constituição reconhece o instituto da propriedade privada e da livre iniciativa econômicas, atendendo aos interesses do capital, a mesma constituição reconhece a função social da propriedade e um rol de direitos sociais, dentre os quais se situam os direitos previdenciários, destinados a atender as demandas dos trabalhadores. Ou seja, a constituição representa uma conciliação entre os interesses e valores das classes e grupos étnicos constitutivos da sociedade brasileira.

O poder constituinte, entendido como o poder de institucionalizar os procedimentos regulatórios do exercício do poder do Estado e os direitos fundamentais reconhecidos às classes e grupos constitutivos da sociedade brasileira, somente pode ser exercido pelo povo. Os poderes constituídos, que foram criados pela constituição e devem ser exercidos de acordo com os procedimentos e direitos previstos na ordem constitucional, são instrumentos para a realização de interesses sociais compartilhados pela maioria da população.

Assim, na linha do Novo Constitucionalismo Latinoamericano, os poderes constituídos não deveriam ter o poder de reformar a Constituição, que somente poderia ser alterada por meio de procedimentos de consulta direta do povo. No caso da Reforma da Previdência Social, diversos institutos de pesquisa de opinião pública divulgaram pesquisas que mostram que a grande maioria

da população brasileira é contra a reforma da previdência social. Ora, não há qualquer razão plausível em se permitir que o Congresso Nacional (poder constituído) tenha o poder de alterar os direitos fundamentais acordados pelas classes e grupos sociais, durante o processo constituinte, sem se exigir um mecanismo de consulta popular.

Nesse sentido, o constitucionalista Ruben Martínez Dalmau explica a distinção entre poder constituinte e poder constituído de modo exemplar: “a Constituição é fruto do poder constituinte e este somente se aplica na hora de reformar a Constituição, ou, de acordo com Guastini, de inovar no constitucionalismo. Por outro lado, não se usa o poder constituinte quando se toma uma decisão sobre qualquer ato de governo adotado pelo poder constituído, por meio de referendo, exceto quando se aplica na redação da Constituição. É fundamental entender isso: quando reformamos uma Constituição somos povo, quando tomamos decisões democráticas no marco do poder constituído não somos povo, somos cidadãos. Temos que ter consciência da diferença entre a ação dos poderes constituinte e constituído, porque possuem dinâmicas diferentes. Observe o que se passou no caso venezuelano: em dezembro de 2007, Hugo Chávez foi reeleito com quase 60% dos votos. Um ano depois, quando o próprio Chávez apresentou uma proposta de mudança constitucional – porque, na Venezuela, não se pode mudar a Constituição sem a aprovação do povo, através de um referendo – a maior parte da população votou contra a vontade de Chávez e sua proposta de nova Constituição. Há dinâmicas diferentes, o povo disse a Chávez: sim ao seu governo, sim ao poder constituído; não a sua proposta sobre o poder constituinte. É fundamental que entendamos isso, pois são dinâmicas de ação diferentes e, portanto, a democracia direta deve ser entendida no marco da vontade do poder constituinte de transformar a Constituição [...]”.

No caso da Reforma Previdenciária patrocinada pelo Governo de Michel Temer, há uma evidente rejeição do povo em relação à mudança nos direitos fundamentais (previdenciários), que foram acordados no processo constituinte. Contudo, há o interesse do capital financeiro em diminuir os gastos previdenciários, para se apropriar de mais recursos públicos, em evidente contradição com os interesses do restante da população. O desrespeito à distinção entre poder constituinte e poder constituído, de acordo com a qual somente uma consulta popular direta pode legitimar uma mudança nos direitos fundamentais previstos na CR/88, transforma o Estado brasileiro num mero “comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia” (Manifesto Comunista), em detrimento dos interesses de todas as demais classes e grupos sociais.

Portanto, qualquer reforma previdenciária, aprovada pelo Congresso Nacional, sem a realização de uma consulta direta a todo o povo, constituído pela diversidade das classes e grupos

sociais, poderá ser legal (desde que compatível com a CR/88), mas será ILEGÍTIMA por ser a mera imposição dos interesses da burguesia financeira sobre as demais classes e grupos sociais.

**Pergunta 7** - Quais seriam os pontos positivos e negativos que o senhor poderia destacar neste projeto?

**Dr. Matheus Leite** - Não vejo qualquer ponto positivo na PEC 287/2016, exceto evidenciar que, há muito, não vivemos num Estado Democrático de Direito, no qual as leis são produzidas com base num consenso social entre as classes e grupos sociais. Vivemos, na verdade, numa ditadura do capitalismo financeiro, que impõe as leis de seu interesse, independentemente da vontade das demais classes e grupos sociais. Parece-me que a PEC 287/2016 evidencia tal estado de coisas, podendo gerar uma mobilização popular contra o Estado ditatorial que se implantou no país.

Há 2 pontos negativos principais na proposta de reforma da previdência social apresentada pelo governo de Michel Temer. O 1º ponto negativo é a improbabilidade de a maioria dos trabalhadores brasileiros cumprir a exigência de 25 anos de contribuição para a obtenção aposentadoria voluntária. Pois, a falta de estabilidade das relações de emprego no Brasil, que propicia uma alta rotatividade de empregados, que, por isso, ficam longos períodos em trabalho informal e sem recolher contribuições para a Previdência Social, acarreta uma enorme dificuldade do trabalhador cumprir a exigência de 25 anos de contribuição. É bom lembrar que, de acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), referente ao ano de 2006, o percentual geral de trabalhadores, que contribuem para a previdência social no Brasil, é de 47,8%. Ou seja, a maior parte dos trabalhadores brasileiros está fora do mercado formal de trabalho, não conseguindo acessar a proteção previdenciária. Assim, para completar 25 anos de contribuição, os brasileiros serão obrigados a trabalhar 35, 40 anos ininterruptos, se levar em conta os períodos nos quais se atua fora do mercado formal. Em matéria publicada pelo jornal *Folha de São Paulo* no dia 12/02/2017, afirma-se que 79% dos atuais aposentados por idade do RGPS não conseguiriam cumprir a exigência de 25 anos de contribuição, impedindo-se, assim, o acesso à proteção previdenciária de um contingente enorme de brasileiros. A elevação do tempo de contribuição de 15 anos para 25 anos terá um efeito devastador na possibilidade de acesso à proteção previdenciária, especialmente dos mais pobres, que mais sofrem com a informalidade de suas relações laborais.

O 2º ponto negativo é que, ao contrário do discurso oficial do governo de Michel Temer, a idade mínima para a concessão da aposentadoria não será de 65 anos (homem) e 62 anos

(mulher), especialmente para os mais jovens. Pois, a PEC 287/2016 prevê a majoração automática da idade mínima quando se verificar o incremento de um ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação da PEC. Assim, de acordo com dados do IBGE, a expectativa de vida do brasileiro é de 75,5 no ano de 2016 (não há dados para o ano de 2017) e, no ano de 2062, será de 82,3 anos de idade. Isso significa que, para um jovem de 20 anos de idade, que inicia sua carreira profissional em 2017 e consiga permanecer em empregos formais por 25 anos, será exigido uma idade de 72 anos para a concessão da aposentadoria pelo RGPS ou pelo RPPS. Percebe-se, então, que não é verdade que a idade mínima será de 65 anos (homem) e 62 anos (mulher), porque a idade mínima será automaticamente majorada com o aumento da expectativa de vida do brasileiro. Com isso, a legislação brasileira estabelecerá a idade mínima mais elevada do mundo ocidental para a concessão de aposentadoria, em que pese a expectativa de vida do brasileiro ser muito menor da existente em países como França, Reino Unido, Itália etc.

**Pergunta 8** - Como este projeto se coloca frente a outras reformas em curso, como a trabalhista, e também a outras reformas que são necessárias, como a tributária?

**Dr. Matheus Leite** - Do ponto de vista legal, a ordem jurídica não estabelece qualquer prioridade na discussão e votação das reformas trabalhista, previdenciária e tributária, podendo o parlamento definir politicamente a ordem de discussão e votação das reformas. Assim, o Congresso Nacional poderá definir a prioridade de votação das reformas trabalhista, previdenciária e tributária, construindo uma agenda de discussão e votação de acordo com a conjuntura política existente, especialmente as prioridades políticas da maioria das bancadas parlamentares e a existência de um consenso político mínimo para viabilizar as suas aprovações.

Por enquanto, o governo de Michel Temer encaminhou as reformas trabalhista e previdenciária, não havendo, ainda, uma proposta clara de reforma tributária adotada pelo governo. Na lógica do governo, a reforma trabalhista poderá ajudar a resolver o suposto déficit da previdência social. Contudo, na minha opinião, este argumento é falacioso. Em primeiro lugar, porque não há déficit previdenciário. Em segundo lugar, não acredito que a reforma trabalhista irá aumentar o percentual de empregos formais, aumentando, assim, as contribuições dos trabalhadores para a Previdência Social. O que faz aumentar o número de empregos formais é a recuperação do crescimento da atividade econômica, por meio do aumento dos bens e serviços

---

produzidos para a satisfação das necessidades pessoais. Na minha opinião, a reforma trabalhista não acarretará um aumento de arrecadação das contribuições previdenciárias, servindo, apenas, para precarizar as condições de trabalho existentes no país.

Parece-me que as reformas trabalhista e previdenciária possuem o único objetivo de atender aos diferentes setores da burguesia, por meio da diminuição do custo da mão-de-obra, numa tentativa de resgatar as taxas de lucro em declínio, e da diminuição dos gastos previdenciários, numa tentativa de aumentar os recursos públicos disponíveis para o custeio dos juros da dívida pública. Essas reformas representam uma tentativa de desmontar o Estado de Bem-Estar Social previsto na Constituição da República de 1988, mas que nunca foi efetivamente implantado. A conquista de direitos por parte das classes e grupos subalternizados será revertida, caso haja a aprovação das reformas trabalhista e previdenciária. Cada vez mais, o Direito se mostra um instrumento de imposição dos interesses das classes dominantes, sem que se consiga manter os poucos direitos protetivos dos interesses das classes e grupos subalternizados.