

MELO, Marcus André B. C. de. *As Reformas Constitucionais e a Previdência Social: 1993-1996*. In: DINIZ, E. & AZEVEDO, S. (Orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1997, P.295-348.

Por: Adriana Maria Cancellata Duarte²

Logo após promulgada a Constituição de 1988, o presidente José Sarney já alardeava que as conquistas sociais obtidas com essa Carta tornariam o país ingovernável. No governo Collor se inicia o processo de discussão de mudanças na Seguridade Social com a apresentação de propostas para a reforma do sistema público de Previdência Social. Essas propostas foram elaboradas pelos atores sociais envolvidos com a Previdência, como: empresários, tanto do setor industrial como financeiro; Estado, através do Ministério da Previdência; e trabalhadores, representados pelas Centrais Sindicais e entidades de classe. No governo Itamar Franco ocorre a revisão constitucional e no decorrer de todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso tramita no Congresso Nacional o projeto de emenda constitucional que propõe a reforma da Previdência Social pública.

O artigo de MELO (1997), *As reformas constitucionais e a previdência social: 1993-96*, trata exatamente dos processos de revisão e reforma constitucional na área de Previdência Social ocorrido no período de 1993 até 1996. Segundo o autor foi realizada uma minuciosa reconstituição empírica, buscando identificar o papel dos constrangimentos organizacionais e institucionais do processo decisório e discutir o padrão de intermediação de interesses nas mudanças constitucionais.

O autor argumenta inicialmente que o processo de revisão e reforma constitucional na área de Seguridade Social representou a desconstrução da agenda estruturada durante a Constituinte de 1988. Destaca como pontos centrais dessa agenda que serão posteriormente objeto da reforma: o conceito de seguridade social; a equalização de benefícios e aumento do grau de inclusividade do sistema; a discussão em torno do resgate da dívida social da nação; fixação de um piso mínimo de benefícios e a manutenção do seu valor real; e mecanismo que pudessem assegurar diversidade e equidade na forma de financiamento.

O autor considera um malogro o processo de revisão constitucional ocorrido no período de 1993/94, durante o governo Itamar Franco. Registra que das 17 mil emendas relatadas pelo deputado Nelson Jobim, apenas 6 foram aprovadas.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFMG (e-mail: aduarte@dedalus.lcc.ufmg.br).

Descreve o modelo centralizador adotado para os trabalhos no Congresso Nacional e o momento político que desfavorecia a condução das mudanças na Constituição. Ou seja, as especificidades desse governo de transição caracterizado por um "pacto de salvação nacional"; a comoção institucional causada pela CPI do orçamento, o que debilitou o crédito da sociedade no Congresso; a crise fiscal e a feitura simultânea do orçamento de 1994; e o calendário eleitoral de 1994, que afastava os parlamentares da votação de questões impopulares.

O início do processo de reforma da Previdência Social é identificado pelo autor a partir do envio ao Congresso Nacional, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, da proposta de emenda constitucional que trata desse tema, em março de 1995. O momento conjuntural em que essa emenda chega ao Congresso, está balizado principalmente, pelo êxito do Plano Real que possibilita inicialmente um aumento no consumo e a estabilidade de preços, conferindo legitimidade ao governo. No Congresso Nacional destaca-se a aliança ampla entre o PFL e o PSDB e a organização dos trabalhos legislativos de forma descentralizada, não havendo a figura do relator geral. O autor descreve toda a articulação política ocorrida entre o Planalto e o Congresso Nacional, para viabilizar a tramitação da emenda constitucional nas Comissões de Constituição e Justiça e posteriormente nos trabalhos da Comissão Especial, no decorrer dos anos de 1995-96.

Ele mostra que a reforma da Previdência Social foi a que apresentou a mais alta taxa de conflitualidade, considerando interesses contraditórios envolvidos. Destaca, em primeiro lugar, os interesses empresariais tanto no que se refere a medidas que levem a desoneração das obrigações sociais, quanto à privatização do sistema. Esta última beneficiaria os fundos de pensão abertos, tipicamente associados a seguradoras e conglomerados financeiros. Em seguida ele apresenta os interesses dos trabalhadores representados pelas Centrais Sindicais, principalmente a CUT, e do movimento dos aposentados, que apresentam o pressuposto comum da viabilidade da Previdência Social e a negação da crise estrutural do sistema. Ele trabalha ainda o papel das elites técnicas, burocráticas, acadêmicas, associações de classe ligados aos servidores da Previdência Social, descrevendo-os e mostrando as suas articulações. Aponta também as clivagens interburocráticas entre os ministérios sociais e a área fazendária e de planejamento do governo frente ao processo de Reforma da Previdência Social, além do papel crucial desenvolvido pelo TCU, que divulgou ter encontrado no caixa da Previdência 1,8 bi, enfraquecendo o argumento do governo de falência do sistema previdenciário.

O autor apresenta algumas conclusões de caráter geral e outras de caráter específico que podem ser tiradas da experiência da reforma constitucional. Ele considera que os processos de revisão e reforma constitucional se constituíram num longo aprendizado social para os atores envolvidos. Aponta que o governo enviou ao Congresso um projeto de reforma da Previdência tecnicamente mal elaborado,

num quadro marcado por fragmentações, corporativismo e disputas interburocráticas. Desta forma, o governo precisou realizar barganhas políticas, recuar em alguns pontos, para não comprometer aspectos da Reforma que apresentavam entre os parlamentares uma maior taxa de consenso.

Este artigo é importante no sentido de registrar o processo de mudança da política de previdência social pública no Brasil, principalmente na relação que se estabelece entre o executivo e o legislativo e o papel dos atores sociais envolvidos. São poucos os autores que estão voltados para a análise dessa política em particular, sendo que esse tipo de estudo vem contribuir para a análise da reforma do Estado no Brasil, a partir da dimensão institucional.