

... para depois dividir: notas sobre Reforma Previdenciária e assimetrias raciais no Brasil

... and then we divide: notes on the Social Welfare Pension Reform and racial asymmetries in Brazil

Marcelo Paixão*

Mario Theodoro**

Resumo – O artigo analisa o perfil cor ou raça do público contribuinte e beneficiário da previdência social no Brasil e os efeitos da reforma previdenciária sobre as desigualdades raciais. A previdência social contribui para a melhoria da qualidade de vida da população preta e parda, especialmente através das políticas de transferência de renda para os mais pobres, do estabelecimento do piso dos proventos em um Salário Mínimo e através do regime especial de previdência para o trabalhador rural. Por outro lado, o acesso à previdência social é marcado pelas assimetrias de cor ou raça provenientes da segregação e discriminação no mercado de trabalho, pelo diferente formato da pirâmide etária de brancos e negros e tempo de sobrevivência. O artigo conclui que a reforma da previdência não somente não contribui para a superação das atuais desvantagens de cor ou raça, como ainda apresenta um potencial de aprofundá-las ainda mais.

Palavras-chave: previdência social; reforma da previdência; desigualdades; cor; raça.

Abstract – The article analyzes the color or race profile of the contributors and beneficiaries from the Social Welfare in Brazil and the effects of its reform over racial inequality. The Social Welfare contributes to the improvement of the life quality of the Black and Brown population, primarily through cash-transferences to the poorer, the definition of the national minimum wage as reference for the payments of the retirement and pensions, and through the system of differentiated retirement for rural workers. On the other hand, access to the Social Welfare System is affected by the color or race asymmetries in the labor market caused by segregation and discrimination and due to the different shapes of the age pyramid of Whites, Blacks, and Browns, and the likelihood of survival time. The article concludes that the Social Welfare reform not only did not contribute to overcoming the current color and race disadvantages but has a potentiality to deepen it even more.

Keywords: Social Welfare System; Pension reform; inequalities; color; race.

* Economista formado pela UFRJ e doutor em Sociologia pelo IUPERJ. Professor associado da Universidade do Texas, Austin. E-mail: marcelopaixao@utexas.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2484-1942>.

** Economista formado pela Universidade de Brasília (1980) e doutor em economia pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne (1998). Foi pesquisador da Universidade de Brasília e consultor legislativo do Senado Federal. E-mail: mario.theodoro@senado.gov.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4938-8459>.

Reforma da Previdência e desigualdade racial: uma introdução

Na literatura sobre a economia da discriminação e sobre a jurisprudência das ações legais no combate à discriminação racial, há o conceito de efeito diferencial (*differential effect*). O termo expressa as sequelas desiguais de determinadas ações provenientes do setor privado e público, mesmo que aquelas decisões não tenham sido assumidamente fundamentadas por uma lógica discriminatória (BLANK; DABADY; CITRO, 2004). Tal efeito ocorre tendo em vista o modo pelo qual os diferentes contingentes da população estão distribuídos na pirâmide social ou no território. Seria, por exemplo, o caso de uma empresa que exigisse que os candidatos para uma oferta de emprego tivessem concluído o ensino fundamental em escolas particulares localizadas nas áreas nobres da cidade. Neste caso ilustrativo, seria bastante reduzida a probabilidade de sucesso de candidatos provenientes de classes sociais mais pobres ou de pessoas negras, isto além do fato de que as razões para esta opção não se justificariam em termos gerenciais. São a estas distintas probabilidades de impacto de ações supostamente neutras (ou daltônicas, quando se leva em conta o critério de cor ou raça) que a literatura classifica de *efeito diferencial da discriminação*.

No seio da atual controvérsia sobre o futuro da previdência social não foi identificada nenhuma contribuição que tenha defendido expressamente a reforma do sistema com a intenção de ampliar as desvantagens raciais no Brasil. Porém, infelizmente, é forçoso observar que, da copiosa literatura dedicada ao tema, não vem sendo observado nenhum esforço para ao menos saber se tal realidade não se manifestaria no caso de alguma mudança ser implementada.

Até o momento, a única contribuição sistemática para o entendimento deste assunto foi o *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil (2009-2010)*, editado pelo Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (PAIXÃO *et al.*, 2011). Este estudo foi baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo por eixo a contribuição do capítulo da seguridade social presente na Constituição brasileira de 1988, a *Constituição cidadã*, sobre as desigualdades raciais 30 anos depois de sua promulgação. De qualquer forma, no final da década de 2000 a correlação de forças na sociedade brasileira era outra e as propostas de reforma apresentadas ainda não tinham chegado ao ponto em que se encontram atualmente, quando se vislumbram não somente mudanças pontuais, mas uma completa destruição do sistema de seguridade social no país, tal como originalmente pensado no final da década de 1980.

Em suma, tendo por eixo o problema da Reforma da Previdência Social no Brasil à luz das assimetrias de cor ou raça, o presente trabalho objetiva unificar esses dois campos deste debate que, de resto, o senso comum leva a compreender como inteiramente desvinculados. Esperamos que destas

evidências possamos ao menos problematizar a forma pela qual a controvérsia sobre o futuro da previdência social no Brasil está sendo realizada. Por outro lado, já céticos de que este esforço poderá redundar em algum efeito prático para as decisões que estão para serem adotadas, acreditamos que o presente exercício ao menos traz consigo uma importante dimensão pedagógica, mostrando em termos práticos o próprio significado da teoria do efeito diferencial para o caso brasileiro.

Sistema previdenciário no Brasil: panorama histórico recente

O atual sistema previdenciário brasileiro é produto do desenho estabelecido no capítulo II (*Da seguridade social*) da *Constituição Cidadã* de 1988. A Carta Constitucional de 1988 teve como característica maior a preocupação com as questões sociais (BRASIL, 1988). Mais precisamente no art. 3º, estão estabelecidos como princípios fundamentais da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III) e a promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação (inciso IV). A importância da questão social é reforçada na parte dedicada à ordem social, na qual um capítulo específico, o art. 194, define a seguridade social como “[...] *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*” (BRASIL, 1988, n. p.).

A esse bloco de ações a Carta Maior destinou, além dos recursos provenientes dos orçamentos das três esferas de governo, um conjunto de contribuições sociais sobre a folha de salários e demais formas de rendimento do trabalho, sobre receita ou faturamento, e sobre o lucro. Estabeleceu-se, assim, no âmbito do sistema de seguridade, uma arquitetura institucional que proporcionava, além de uma autonomia financeira, a capacidade de ações de compensação entre as três áreas, de forma a manter seu equilíbrio financeiro. A Constituição de 1988 criou, portanto, as bases da política social brasileira, bases essas que para alguns autores constituem o nascituro de um Estado social (DRAIBE, 1993).

A literatura atual sobre a estrutura da previdência social no Brasil abriga importantes divergências. No plano analítico, o pano de fundo é se o modelo previdenciário de repartição, tal como o adotado no Brasil (com aspectos inspirados no modelo *beveridgeano*), é razoável e justo socialmente. Assim, as vozes críticas ao desenho constitucional de 1988 apontam que o sistema atual favorece as gerações futuras em detrimento da atual, isto além de supostamente conter aspectos que poderiam estar favorecendo os contribuintes e beneficiários mais ricos em detrimento dos mais pobres (GIAMBIAGI; PINTO; ROTHMULLER, 2018; SANTOS, 2017; TAFNER; GIAMBIAGI, 2007).

Já no plano atuarial, a controvérsia diz respeito a se afinal a previdência social é ou não deficitária. As vozes mais ácidas apontam para um crescente *déficit* previdenciário, acompanhando o progressivo envelhecimento da população brasileira e o aumento do tempo médio de pagamento dos proventos após a aposentaria (GIAMBIAGI; PINTO; ROTHMULLER, 2018; AFONSO, 2018; VARSANO; MORA, 2007). Por sua vez, os que identificam um quadro menos sombrio apontam que o sistema previdenciário possui uma fonte de arrecadação própria, o orçamento da seguridade social, formado principalmente pelas contribuições previstas pela Constituição, tais como o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Assim, levando-se em conta estes valores, em diversos anos a previdência social brasileira teria sido superavitária. Nesta abordagem, mesmo os recentes *déficits* do orçamento da seguridade social seriam conjunturais, decorrentes da recessão econômica que tomou conta do país, cenário que poderia ser revertido em um momento de melhoria da economia brasileira (DIEESE/ANFIP, 2017; FAGNANI; HENRIQUE; LÚCIO, 2008; GENTIL, 2008, POCHMANN; CAMPOS, 2008).

Obviamente, o debate sobre o modelo previdenciário deve ser realizado tendo em vista sua estrita dimensão atuarial e fiscal. Afinal de contas, não faz sentido abordar uma política pública sem levar em consideração sua fonte de financiamento. Contudo, por detrás de uma controvérsia técnica, se esconde uma outra, que é de natureza política. As diferentes leituras sobre o atual desenho da seguridade social no país estão imbuídas de concepções distintas de sociedade e alternativas para o desenvolvimento econômico do país. O modelo de capitalização é fundamentalmente estruturado na *mercantilização* da força de trabalho, tal como nas clássicas definições de Karl Polanyi (2000) e Esping-Andersen (1990). Isto implica a adoção de um desenho que privilegia as decisões de investimento e benefícios estritamente individuais, secundarizando os aspectos reportados à solidariedade social, tal como seria o caso do modelo de repartição, seja em sua forma corporativista, seja dentro do modelo *beverigdeano* (BEVERIGDE, 1943; WERNECK VIANNA, 2000; CASTEL, 1998).

Assim, apesar de sua capa técnica, as controvérsias acerca da previdência social nos levam de volta ao final dos anos 1980 e às razões pelas quais, após um longo período de progressivo aumento da concentração de renda, se optou pela adoção de um, e não de outro modelo. De qualquer forma, coerente com o que ocorre com o conjunto do debate sobre o futuro da previdência social, também na controvérsia sobre a progressividade/regressividade do sistema atual, o tema das desigualdades de cor ou raça segue notavelmente ausente da quase totalidade das contribuições. E, certamente, a ausência deste componente não deixa de ser um aspecto que fragiliza os que defendem a preservação dos princípios que nortearam a Carta Constitucional de 1988.

Contribuições da Constituição de 1988 para a redução das desigualdades raciais

A Constituição de 1988 foi promulgada em um cenário extremamente difícil para a economia brasileira. Naquele ano, a inflação chegaria a quase 1.000% e a quase a 2.000% no ano posterior. O Produto Interno Bruto (PIB) em relação ao ano anterior ficou praticamente estagnado, sendo na verdade o penúltimo ano de uma década considerada pelos economistas como perdida. Portanto, a consolidação daquele *proto*-Estado Social deveria se dar a partir da manutenção e do aperfeiçoamento dos instrumentos criados pelo constituinte originário. Mas não foi isto o que ocorreu.

Já no começo da década de 1990, a visão neoliberal suscitou a adoção de medidas no sentido contrário, ou seja, do gradativo desmonte do sistema. Isso se deu no Governo FHC, inicialmente, com a adoção, em 1995, do Fundo Social de Emergência, mais tarde transformado na Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que permitia que o governo pudesse fazer remanejamentos de recursos de receitas vinculadas à seguridade social para satisfazer às necessidades de caixa. Na gestão FHC também foram desfechadas outras ações de desmonte do sistema de seguridade social tal como definido em sua forma original em 1988: i) desativação do Conselho Nacional de Seguridade Social; ii) Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, para finalidade de aposentadoria, ampliando-se de 25/30 anos para um período mínimo de 30 e 35 anos a contribuição para mulheres e homens, respectivamente; iii) a Lei nº 9.876/99, estabelecendo o Fator Previdenciário; iv) e a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que, na prática, inaugurava a independência de cada uma das três áreas que compunham originalmente a seguridade social. Ou seja, a partir desse momento, com as fontes de financiamento destinadas de forma exclusiva para saúde, previdência e assistência social, cada uma dessas áreas passou a ser objeto de políticas e ações específicas. Perdia-se, assim, a ideia de integração e sincronia das ações que deveriam reger o sistema de seguridade social no Brasil.

O Governo Lula promoveu a EC nº 42, revendo os pilares da aposentadoria dos servidores públicos, aproximando os trabalhadores do chamado regime próprio aos do regime geral (empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT). O governo de Dilma Rousseff também promoveu uma reforma para reduzir os custos do sistema previdenciário, desta feita, mirando os valores das pensões por morte do beneficiário principal. De todo modo, fica patente que, na esteira de uma visão bastante restritiva e de cunho fiscalista, governantes de todos os matizes ideológicos promoveram alterações na previdência. Aos poucos o projeto de seguridade gestado pela Constituição Cidadã foi sendo desfigurado em nome de argumentos que privilegiavam a busca por uma pretensa saúde financeira do erário público, sob a perspectiva de que a seguridade, e mais especificamente

a previdência social, seria a principal responsável pelo *déficit* das contas governamentais.

Todavia, ainda foi possível que se mantivessem diferentes instrumentos legais que apontaram para o aspecto redistributivo tal como nos moldes concebidos pela Carta Magna. Sem a intenção de esgotar a gama de dispositivos, a este respeito merecem especial destaque: i) a constituição do regime especial de previdência para o trabalhador rural de caráter não contributivo; ii) a consolidação de um sistema de transferência de renda para a população mais pobre e outros grupos vulneráveis através de programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que destina um salário mínimo mensal para idosos e deficientes com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; iii) o dispositivo constitucional que estabeleceu que o piso do valor dos benefícios previdenciários não poderia ser inferior a um salário mínimo nacional.

Até o ano de 1988, o trabalhador agrícola tinha acesso a um conjunto de benefícios previdenciários (aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde, serviço social), porém, em uma quantidade e extensão menor do que a verificada para os trabalhadores dos demais setores de atividades. Assim, mesmo quando mais de uma pessoa de uma unidade de produção familiar viesse a trabalhar em atividades agrícolas, o benefício monetário era estendido apenas ao chefe do domicílio. Ademais, pelas regras vigentes, a aposentadoria por velhice (trabalhador agrícola que tivesse completado 65 anos de idade) fazia jus ao beneficiário de 50% do salário mínimo de maior valor no país.

As mudanças trazidas pela Constituição de 1988, ao ampliarem o escopo dos beneficiários e elevando o valor dos proventos ao piso salarial nacional, respeitaram a realidade do trabalhador do campo, em sua grande maioria incapaz de arcar com as contribuições. No ano de 1988, perfazendo cerca de 45% da população total, os negros (pretos e pardos) representavam 55% dos trabalhadores agrícolas no Brasil (meeiros, parceiros, arrendatários e posseiros). No final da década de 2010, este percentual havia se elevado para 60%. Neste mesmo período, o peso relativo do trabalho rural na população economicamente ativa (PEA) preta e parda era de 19%, ao passo que para a PEA branca este percentual era de 10% (PAIXÃO *et al.*, 2011). Tendo em vista a teoria dos *impactos diferenciais*, a existência dos chamados benefícios não contributivos (expressão não de todo correta, especialmente após a súmula do STF de 2017 acerca do percentual de 2,1% do valor da venda dos produtos agrícolas que devem ser recolhidos ao Fundo do Trabalhador Rural – Funrural) teve um efeito positivo para a redução das assimetrias de cor ou raça no Brasil.

No que tange ao escopo das políticas assistenciais, no final da década de 2000, dos 11,3 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, 7,3 milhões tinham como beneficiários pessoas pretas e pardas (66,4% do total; as mulheres pretas e pardas respondiam por 61,4%). Naquele

mesmo ano, entre famílias chefiadas por pessoas pretas e pardas, uma em cada quatro eram atendidas pelo programa, percentual que entre as famílias brancas chegava a 10% (PAIXÃO *et al.*, 2011). Não foi possível encontrar o perfil de cor ou raça dos beneficiários de prestação continuada (BPC), ou seja, os portadores de necessidades especiais e idosos acima de 65 anos vivendo em domicílios com renda de $\frac{1}{4}$ do SM. Não obstante, é muito plausível a hipótese de que os pretos e pardos sejam os principais destinatários dos rendimentos. Corroborando esta suposição, no final da década de 2000, 15,6% das famílias chefiadas por pessoas pretas e pardas se encontravam abaixo da linha de pobreza (calculada pela proporção de famílias com rendimento inferior a $\frac{1}{4}$ do SM), percentual mais que o dobro do que o observado entre as famílias brancas (7%).

No que tange aos rendimentos previdenciários (pensões e aposentadorias), em 1988, entre os pretos e pardos, quase 80% dos aposentados e 74% dos pensionistas recebiam menos de um SM. Trinta anos depois, estes percentuais caíram para zero entre os aposentados, e 5,6% entre os pensionistas. Comparativamente, em 1988, 55% dos aposentados brancos recebiam menos de um salário mínimo. No *Relatório anual das desigualdades raciais (2009-2010)* há também uma simulação sobre o que aconteceria em termos da taxa de pobreza (mais uma vez mensurada pelas famílias com renda de $\frac{1}{4}$ *per capita*) com as famílias pretas e pardas caso os rendimentos previdenciários fossem eliminados. Assim, entre os pretos e pardos, a supressão dos rendimentos previdenciários faria com que subisse de 15,6% para 25%, ou seja, uma em cada quatro famílias negras, o percentual de famílias pretas e pardas abaixo da linha de pobreza no país.

Quando da promulgação da Constituição de 1988, o debate sobre as relações raciais esteve centrado em torno de questões como criminalização do racismo e reconhecimento das terras de remanescentes de quilombos. Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a jurisprudência de que o texto constitucional abrangia uma dimensão reportada à redução das disparidades raciais. Contudo, os efeitos do texto constitucional sobre as assimetrias de cor ou raça não se limitaram a estas dimensões. Adotando-se mais uma vez o princípio dos efeitos diferenciais em chave positiva, o capítulo que trata da seguridade social na Constituição trouxe dispositivos que indiretamente contribuíram para a redução das assimetrias de cor ou raça no país. Tal aspecto nos leva a uma reflexão sobre os determinantes sociais das desigualdades de cor ou raça no país, se causados pela raça ou se causados pela classe social.

Porém, ao nosso ver, esta disjuntiva deságua em uma falsa controvérsia. Primeiramente, os problemas de cor ou raça são sim problemas sociais, posto serem construídos socialmente. A cor ou raça de uma pessoa não determina sozinha sua posição na sociedade. O que o faz são relações humanas que as colocam em distintas situações sociais (ZUBERI; BÓNILLA-SILVA, 2008; BLANK; DABADY; CITRO, 2004). Políticas universais que

combatam a pobreza ou que tenham por escopo os mais pobres beneficiarão os pretos e pardos pelo fato de que o sistema de desvantagens cumulativas coloca estas pessoas em posição menos desejáveis no seio de nossa sociedade (HASENBALG, 1979; OSÓRIO, 2008). Neste sentido, o escopo universalista da Constituição de 1988 trouxe potenciais benefícios para a população preta e parda em dimensões mais que proporcionais do que o trouxe para o contingente autodeclarado branco.

Por outro lado, este reconhecimento não implica ocultar que o próprio sistema previdenciário é em grande medida produto das dinâmicas ocorridas não somente no sistema legal, mas dentro do mercado de trabalho brasileiro, mercado este fortemente marcado pelo legado de discriminação e segregação. Do mesmo modo, não se pode ignorar que o ciclo das desvantagens cumulativas, pelos mais diversos meios, acaba se expressando em diferentes dinâmicas demográficas entre os grupos de cor ou raça, o que inevitavelmente acabará se refletindo em termos de acesso à previdência social.

Mercado de trabalho, pirâmide etária e seus efeitos sobre o acesso à previdência

Os sistemas previdenciários existentes no mundo são fundamentalmente distinguidos pelas suas formas de contribuição e repartição (FERREIRA, 2007). O acesso ao sistema em si é determinado pelo desenho institucional criado e pelas dinâmicas de acesso da população ao mercado de trabalho e às políticas sociais educativas e preventivas promovidas pelos estabelecimentos públicos e privados. Tal constatação não implica o desconhecimento das realidades de populações estrangeiras não documentadas ou a existência de sistemas legais fundados no princípio da segregação racial, tal como o vigente nos EUA até a década de 1960 e na África do Sul até a primeira metade da década de 1990. Mas tais modelos fundados na segregação explícita foram sendo progressivamente superados, afora o fato de que no Brasil esta modalidade oficialmente jamais existiu.

Desta forma, as assimetrias de cor ou raça no acesso à previdência social no Brasil são uma consequência de variáveis que determinam as diferentes chances de contribuição e acesso aos benefícios gerados pelo sistema previdenciário. Isto diz respeito às dinâmicas presentes no mercado de trabalho, e aqui também entram variáveis reportadas à discriminação e segregação ocorridas diretamente no momento da contratação, treinamento, promoção e demissão; bem como as vigentes, de forma indireta, como efeito do racismo estrutural e do ciclo cumulativo das desvantagens que acabarão se manifestando nas distintas dinâmicas demográficas de brancos, de um lado, e pretos e pardos, de outro.

O problema das desigualdades de cor ou raça no acesso à previdência, obviamente, inclui uma dimensão que diz respeito às assimetrias nas taxas de rotatividade e de desocupação. A taxa de rotatividade no mercado de trabalho brasileiro é uma das mais altas do mundo. Essa rotatividade se manifesta independentemente da conjuntura econômica, chegando mesmo a aumentar em momentos de boom econômico, como no período 2004-2013. Para que se tenha uma ideia de sua dimensão, tomando-se o exemplo de 2013, último ano de crescimento econômico, dados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged) mostram, naquele momento, um crescimento do total de empregos da ordem de 1,117 milhão, sendo 22,092 milhões de admissões e 20,975 milhões de desligamentos.

Mesmo em período de crescimento econômico os índices de rotatividade no Brasil são impressionantes. Contribuem para isso, além de uma legislação deficiente e que de certo modo estimula as demissões em função do recebimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o grande excedente de trabalhadores que oscilam entre o formal e o informal, a configurar um fluxo de entrada e saída de trabalhadores que só faz proporcionar maior insegurança e instabilidade à sua vida laboral. Esse processo consolida a existência de um conjunto de atividades comumente chamado de setor informal, que serve de repositório de grande parcela da força de trabalho e que funciona como uma espécie de válvula de escape das tensões desse mercado, sendo uma alternativa ao desemprego para muitos trabalhadores. Nos períodos de crise há um inchamento das atividades informais. Atualmente, o informal chega a atingir cerca de 40% da ocupação. Nos estados mais pobres da Federação, como o Maranhão, esse índice chega a 65% (MOSTAFA; THEODORO, 2017; THEODORO, 2002).

Ainda que representem 54% da força de trabalho, os negros constituem 65% dos informais. Ademais, seus rendimentos são mais baixos do que os da população branca. Entre os 10% dos brasileiros com os menores salários, 78,5% são negros, enquanto, de outro lado, os negros representam tão somente 24,8% dos que recebem os maiores rendimentos. Estes são dados do IBGE para o ano de 2017, que mostram ainda que 46,9%, ou seja, quase metade dos negros, estão na informalidade, ao passo que o percentual entre os brancos é de 33,7%.

No que tange aos rendimentos, os brancos receberam um rendimento médio de R\$ 2.615,00; os negros auferiram R\$ 1.516,00. A clivagem racial importa de forma significativa no âmbito do mercado de trabalho, como não poderia deixar de ser em uma sociedade extremamente marcada pelo racismo, como é o caso da sociedade brasileira. Esse diferencial entre negros e brancos, em termos do acesso a emprego e melhoria da renda, deverá ser ainda mais exacerbado com a Reforma Previdenciária de Bolsonaro. Sendo o elo mais frágil e desprotegido da sociedade, a população afrodescendente deverá ser o segmento mais duramente sacrificado.

No final dos anos 2000, os trabalhadores pretos e pardos apresentavam menor percentual de cobertura da previdência social (46%) em relação aos trabalhadores brancos (59%)¹. Esta realidade era causada pela maior taxa de informalidade entre os trabalhadores pretos e pardos. Assim, entre os integrantes deste último grupo, o percentual de empregados sem carteira assinada (exceto doméstico) era de 31,7%, frente a 24,4%, entre os brancos. Mas mesmo entre os trabalhadores autônomos não agrícolas o peso relativo dos que contribuía para a previdência social era maior entre os brancos. Desta forma, naquele mesmo período, apenas 10% dos ocupados por conta própria e 39% dos empregadores que eram pretos e pardos contribuía para a previdência, percentual que entre os trabalhadores brancos chegava, respectivamente, a 25% e quase 70%.

Contudo, este quadro recebe ares ainda mais eloquentes quando desagregado por gênero. Assim, considerando-se apenas os trabalhadores em ocupações urbanas no setor privado (ou, se no setor público, apenas os com carteira assinada) a cobertura previdenciária entre os trabalhadores pretos e pardos do sexo masculino correspondia apenas à metade do total, e entre as do sexo feminino, era de apenas 40%. Alternativamente, estes mesmos percentuais entre os trabalhadores brancos chegavam a 62%, entre os homens, e 55%, entre as mulheres.

Em meados da década de 2010, a taxa de rotatividade no emprego entre os trabalhadores brancos era de 33,6%, percentual que entre os pretos e pardos chegava a 44% (LAESER, 2014). Dados mais recentes produzidos pelo IBGE indicam que, no começo de 2019, a taxa de desemprego entre os homens pretos e pardos era de 12,6%; entre as mulheres do mesmo grupo, o percentual alcançava 18%, quase uma em cada cinco. Esta realidade igualmente se traduz em termos do acesso à previdência social, especificamente no que tange ao tempo médio de contribuição. No final de 2014, respectivamente, 18% e 20% dos homens e mulheres pretos e pardos desempregados se encontravam nesta condição há mais de um ano (LAESER, 2014). Igualmente, entre os ocupados com carteira que contribuía para previdência, somente 58,7% dos pretos e pardos também o faziam por mais de um ano.

Entretanto, esta realidade torna-se ainda mais candente quando se leva em consideração a idade em que os trabalhadores dos diferentes grupos de cor ou raça começavam a trabalhar. Assim, no final da década de 2010, 54,3% da PEA preta e parda o havia começado antes dos 14 anos de idade (com certeza, na informalidade), percentual que entre a PEA branca atingia o não menos expressivo valor de 46% (PAIXÃO *et al.*, 2011). Ou seja, se nossa referência for o Sistema de Contas Nacionais, podemos considerar que este grupo contribuiu para a formação da riqueza nacional sem obter o reconhecimento de tamanho esforço, inclusive em termos previdenciários.

¹ Considera-se aqui como cobertos pelo sistema previdenciário os trabalhadores urbanos empregados do regime geral (com carteira assinada), os trabalhadores funcionários públicos e os autônomos que contribuem para a previdência. Portanto, nesta conta não foram incluídos os trabalhadores rurais.

Tendo em vista estes dados, não surpreende que no final da década passada o peso relativo dos pretos e pardos no interior da população beneficiária de recursos provenientes da previdência social seja inferior ao seu peso relativo na PEA como um todo: 42,6%. Esta informação fica ainda mais relevante quando se leva em consideração a idade do público beneficiário. Quando do debate sobre a reforma da previdência, era comum que seus apoiadores se utilizassem da pirâmide etária da população e do colapso demográfico que o Brasil estaria para sofrer caso nenhuma medida fosse tomada. Contudo, raras vezes este mesmo raciocínio é usado para se avaliar as assimetrias presentes em termos do público beneficiário da previdência.

Focando-se apenas nos aposentados, verificava-se no final da década de 2000 que o peso relativo dos que se encontravam nesta condição, abaixo dos 60 anos de idade, era de 24% entre as mulheres e 22,9% entre os homens pretos e pardos, percentual inferior, mas não muito distante do verificado entre os brancos dos dois gêneros. Contudo, ao se analisar o peso relativo entre os diferentes grupos de cor ou raça no seio da população aposentada, observava-se um interessante paradoxo. Ou seja, os pretos e pardos apresentavam maior peso relativo entre os aposentados e pensionistas de faixas de idade menores. Assim, se entre os que tinham 65-69 anos o percentual era de 44,4%, quando se avançava a faixa para acima de 80 anos esta proporção caía para 37,7% (PAIXÃO *et al.*, 2011). Desse modo, observa-se que a fixação de uma idade mínima para a aposentadoria prejudica diretamente o grupo que inicia mais cedo sua atividade laboral, ou seja, os pretos e pardos.

É sempre bom lembrar que um dos argumentos usados em prol da Reforma da Previdência diz respeito ao tempo médio de recebimento dos proventos beneficiários, que, por sua vez, deve levar em consideração a esperança de vida da população quando a aposentadoria ou pensão começa a ser paga. No processo de elaboração do *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil (2009-2010)*, foi-se encomendado um estudo ao Núcleo de Estudos da População (Nepo), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), visando à inédita construção de tábuas de vida desagregadas pelos grupos de cor ou raça no Brasil. Destes dados podem-se perceber as razões de o peso relativo dos pretos e pardos cair paulatinamente na coorte etária dos beneficiários de recursos da previdência social.

Assim, aos 60 anos de idade, a esperança de sobrevida dos brancos de ambos os sexos era de 19,5 anos, ao passo que dos pretos e pardos era de 17,8, quase dois anos menos (PAIXÃO *et al.*, 2011). Aqui, verifica-se que as assimetrias no acesso ao sistema previdenciário ocorrem causadas pelas diversas dinâmicas demográficas entre os diferentes grupos de cor ou raça no país, dinâmica esta que, definitivamente, não pode excluir em sua compreensão o aspecto das desvantagens cumulativas enfrentadas pelos afrodescendentes em seu processo de realização socioeconômica. Desta forma, a diferença na expectativa de sobrevida, mesmo nos intervalos etários superior-

res, implica que mesmo quando têm acesso ao benefício previdenciário como aposentados, os pretos e pardos o usufruem por menos tempo do que os aposentados brancos.

O valor dos benefícios previdenciários pagos sob a forma de aposentadoria e pensões é outro vetor que precisa ser compreendido quando analisamos as assimetrias de cor ou raça no acesso ao sistema. No final da década de 2000, os aposentados brancos de ambos os sexos auferiam rendimentos 47% superiores aos pretos e pardos. Já entre os pensionistas, esta mesma desigualdade era de 42%. Aqui uma dupla constatação deve ser feita. Primeiramente, estas diferenças já foram maiores no passado, especialmente no período anterior ao estabelecimento do piso nacional como valor de referência dos benefícios. Em segundo lugar, mais uma vez se constata que as diferenças vigentes no mercado de trabalho acabam se espelhando quando se observa o valor dos proventos, tornando-se, dessa maneira, um elemento de reforço das disparidades de cor ou raça em termos do rendimento. No final da década de 2000, entre os aposentados pretos e pardos, pouco mais de 3% auferiam mais de cinco salários mínimos, percentual que entre os brancos alcançava 8,2%. Os que recebiam mais de 20 SM entre os brancos correspondia a 0,8% dos aposentados, percentual que entre os pretos e pardos era quatro vezes menor (0,2%) (PAIXÃO *et al.*, 2011).

De qualquer forma, ao se analisar o problema do efeito da previdência social sobre as desigualdades de cor ou raça, é preciso adotar uma certa cautela, analisando-se os diferentes vetores que podem atuar em um ou em outro sentido. Há avanços remarcáveis verificados a partir da nova Carta Constitucional: a figura do segurado especial, a equivalência entre o valor do benefício e o piso salarial do país, bem como as políticas de transferência de renda para os mais pobres, especialmente os BPC. Entretanto, o sistema previdenciário brasileiro, mesmo que institucionalmente cego à cor, recebe, por outro lado, as indelévels influências das desigualdades presentes no mercado de trabalho e na dinâmica demográfica dos diferentes grupos. Santos (2017, p. 6), baseado em revisão de literatura, foi peremptório ao afirmar que

o sistema previdenciário brasileiro atua como um mecanismo de fortalecimento da desigualdade no país. Apesar de sua progressividade por diversos canais, ainda há alguns efeitos fortemente regressivos do sistema, com destaque para as regras diferenciadas de aposentadoria dos funcionários públicos com relação aos privados e autônomos. Ou seja, por esta leitura o sistema previdenciário brasileiro atuaria como um mecanismo de fortalecimento da desigualdade no país.

Por outro lado, no *Relatório das desigualdades raciais (2009-2010)* foi feita uma simulação sobre o que aconteceria com as desigualdades de cor ou raça no país uma vez retirando-se da conta o rendimento proveniente das aposentadorias e pensões. Verificou-se que, em 2008, as assimetrias de cor ou

raça em termos do rendimento domiciliar *per capita* eram de 98% a favor dos domicílios chefiados por pessoas brancas, percentual que declinava para 96,5% quando se excluía os benefícios previdenciários (PAIXÃO *et al.*, 2011).

Contudo, as conclusões deste estudo estiveram longe de serem categóricas. Através da PNAD não se consegue captar informações sobre a dinâmica de funcionamento do sistema previdenciário, como, por exemplo, o momento em que a pessoa se aposentou, por quanto tempo vem contribuindo ou o tempo que falta para sua aposentadoria. De qualquer sorte, discordando do ponto de vista de Santos (2017), avaliamos que, no balanço de perdas e ganhos, o desenho da Constituição segue possuindo mais pontos fortes do que fracos. Através do processo de desmercantilização da força de trabalho permitida pela Carta Magna de 1988, não foi irrisória a contribuição da seguridade social para a promoção da qualidade de vida e redução da taxa de pobreza junto aos afrodescendentes brasileiros.

Ademais, como mencionado, com os dados existentes não se pode afirmar peremptoriamente que a previdência atuou no sentido de aumentar ou diminuir as assimetrias de cor ou raça no país. É certo, porém, que a descaracterização do sistema previdenciário *vis-à-vis* o que foi estabelecido pelo constituinte originário representará a volta da mercantilização, da individualização e a total ausência de solidariedade que ora configuram o atual perfil da previdência. Tal descaracterização vai penalizar sobremodo os segmentos mais fragilizados socialmente, notadamente o conjunto dos pretos e pardos.

À guisa de conclusão

O atual sistema de aposentadoria no Brasil prevê a aposentadoria por “idade” (aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres) ou por “tempo de contribuição” (aos 35 anos de contribuição para os homens e 30 para as mulheres). A Reforma Previdenciária proposta pelo atual governo, além da previdência, busca alterar também dispositivos da atual política de assistência social. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 6, de 2019, já passou por votação em dois turnos na Câmara e no Senado, devendo agora ir à sanção presidencial. Desse modo, com sinalizações de quadro já praticamente definido, as principais mudanças deverão ser as seguintes:

- A idade mínima para aposentadoria no serviço público, bem como no regime geral de previdência social (RGPS), passou de 55 anos para 62 anos, no caso das mulheres, e de 60 para 65 anos, no caso dos homens;
- O teto máximo de remuneração do servidor público passa a ser o mesmo do trabalhador do RGPS, atualmente, R\$ 5.839,85;
- Para a obtenção do benefício previdenciário no valor integral do salário, o trabalhador deverá contribuir por 40 anos;

– O BPC pode vir a sofrer fortes alterações com a possibilidade de mudança, via projeto de lei, dos critérios de acessibilidade.

Além desses pontos já acordados, o governo sinaliza em direção à proposta de mudança do sistema previdenciário para o regime de capitalização, o que se daria mediante edição de nova PEC.

De todo modo, alguns aspectos da proposta podem ser ressaltados. Segundo Jaccoud (2018), a proteção social deve ser analisada por três de seus aspectos principais: cobertura, densidade protetiva e redistributividade. A cobertura se refere ao percentual da população que é abrangido pelo sistema. A densidade protetiva se relaciona à quantidade de riscos enfrentados pelo sistema. Já a redistributividade diz respeito aos efeitos redistributivos do modelo. Tomando-se por base esses três aspectos, a proposta de reforma previdenciária parece significar um forte retrocesso no sistema de proteção social, pois (i) reduz a abrangência, na medida em que aumenta a seletividade e os critérios para a obtenção da aposentadoria; (ii) perde densidade protetiva, ao estabelecer limites à prestação de serviços sociais e reduzir o alcance de benefícios, como o BPC; e (iii) proporciona uma menor capacidade de enfrentamento da desigualdade, ao fragilizar os mecanismos de proteção às populações mais vulneráveis. Esse último ponto é particularmente importante em função do próprio perfil do mercado de trabalho brasileiro. *Locus* de reprodução da força de trabalho em condições de grandes desigualdades, segmentado e extremamente heterogêneo, o mercado de trabalho do país deve ser apreciado em suas especificidades, para que se tenha a dimensão exata dos possíveis danos da reforma em curso.

Por outro lado, chama a atenção que entre os apoiadores da Reforma da Previdência o quase exclusivo enfoque seja o equilíbrio das contas públicas. O histórico problema da concentração de renda é mencionado apenas em sentido lateral, geralmente baseado nas situações de notórias falhas do sistema e realizadas para se galvanizar um maior suporte popular. Ou seja, tal como em um carrossel que gira infinitamente sobre si mesmo, parece que de tempos em tempos o Brasil reafirma seu compromisso com a preservação de uma sociedade secularmente desigual. As propostas em tela para a Reforma da Previdência não correspondem aos interesses da esmagadora maioria da população afrodescendente no Brasil por um simples motivo: elas não tocam nos pontos-chave que ajudam o sistema a se tornar menos progressivo do ponto de vista das desvantagens de cor ou raça.

Uma regra previdenciária que crie a idade mínima de 65 anos para aposentadoria é injusta com os descendentes dos antigos escravizados porque esta faixa de idade é muito alta, dada a esperança de vida da população preta e parda no país, estimada, no final da década de 2000, em 67 anos. Mesmo nas faixas de idade mais elevadas, como já visto, a esperança de sobrevivência dos afrodescendentes não é igual à dos brancos, sendo mais um elemento de injustiça na reforma atual, elemento ao qual devemos somar o aspecto dos desequilíbrios regionais. Não é realista supor que um traba-

lhador de média ou de menor qualificação, situação que inclui a vasta maioria da população preta e parda, consiga se manter ocupado em uma atividade formal por 40 anos, justamente o que está incluído na proposta de reforma atual para um trabalhador poder se aposentar sem desconto em sua remuneração.

À luz dos indicadores do mercado de trabalho que viemos debatendo ao longo deste texto, somados à reforma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada em 2016 pelo Governo Temer (GALVÃO *et al.*, 2017), verificamos que os pretos e pardos não somente estão mais expostos à informalidade, mas que, devido às menores remunerações, estão igualmente sujeitos a uma menor taxa de contribuição ao sistema previdenciário, uma vez desempregados, ocupados sem carteira, trabalhando por conta própria ou mesmo como empregadores.

Microeconomicamente, diante da reforma apresentada, não é racional para um trabalhador negro (especialmente se mulher), se ocupado em quaisquer outras situações que não de empregado com carteira ou funcionário público/militar, contribuir para o sistema previdenciário. A Reforma da Previdência, mesmo diante de seus objetivos mais imediatos, corre o risco de malograr dentre outros motivos porque menos trabalhadores informais se sentirão estimulados a contribuir para o sistema pela mera falta de horizonte de recebimentos dos benefícios no futuro. Com isto, eventuais problemas de caixa se acentuarão, e não diminuirão.

Quaisquer medidas de enfrentamento das assimetrias de cor ou raça no interior do sistema previdenciário necessariamente precisariam enfrentar o problema da discriminação e segregação presentes no mercado de trabalho. Os rendimentos menores, mesmo para situações laborais idênticas, a entrada no mercado de trabalho mais precoce, a maior rotatividade no emprego e o maior tempo médio de desemprego fazem o negro ter maior dificuldade em conseguir cumprir a meta de tempo de contribuição. A própria dificuldade de empregabilidade em um mercado de trabalho que ainda exige, mesmo que de forma velada, a boa aparência como sinônimo de branquitude, tudo isso, enfim, deveria ser enfrentado e são fatores que contribuem sobremodo para que a população trabalhadora preta e parda seja preterida *ex ante* do sistema previdenciário.

Medidas como a desvinculação do valor dos proventos de aposentarias e pensões do salário mínimo nacional, a equiparação do tempo de contribuição das mulheres em relação aos homens para finalidade de aposentadoria ou o estabelecimento de um possível regime de capitalização não correspondem aos interesses da maioria da população negra no Brasil pelo fato de que são políticas que os afastam ainda mais do sistema previdenciário. As medidas recém-aprovadas que compõem a Reforma Previdenciária não contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos afrodescendentes, pois postergam ao infinito o horizonte de recebimentos dos proventos e reduzem os valores dos benefícios.

Começamos este artigo apontando para a teoria dos efeitos diferenciais e indicando que poderia ser aplicável para se pensar o caso brasileiro. Por um lado, quando se analisa o desenho estabelecido pela Constituição de 1988, há motivos para perceber que a seguridade social no Brasil teve uma grande contribuição para a melhoria da qualidade de vida da população negra, bem como para a redução da taxa de pobreza junto a este contingente. Estes foram os efeitos diferenciais lidos por sua dimensão positiva.

Por outro lado, a reforma atualmente proposta pelo governo de Jair Bolsonaro não somente deixa intocadas as estruturais desigualdades presentes pelo sistema previdenciário, como as aprofunda. Neste sentido, mesmo que a intenção dos atuais proponentes desta medida não esteja expressamente orientada para discriminar ou aprofundar desigualdades de cor/raça (sem jamais se esquecer de sua dimensão de gênero), este acabará sendo seu indelével efeito prático.

Referências

- AFONSO, J. R. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta Keynes para enfrentar novos desafios. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, dez. 2018.
- BEVERIDGE, W. *O plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.
- BLANK, R.; DABADY, M.; CITRO, C. (ed.). *Measuring racial discrimination: panel on methods for assessing discrimination*. Washington, D.C.: National Academies Press, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1988.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- DIEESE/ANFIP (org.). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: DIEESE/ANFIP, 2017.
- DRAIBE, S. O Welfare State no Brasil. *Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*, n. 80, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. (org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com inclusão de renda*. São Paulo: Unicamp, 2008.
- FERREIRA, S. Sistemas previdenciários no mundo: sem almoço grátis. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (org.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- GALVÃO, A. et al. (org.). *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. Campinas: Cesit/Unicamp, 2017. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/dossie-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 20 out. 2019.
- GENTIL, D. Política social e seguridade social no período pós-1994. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. (org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com inclusão de renda*. São Paulo: Unicamp, 2008.
- HASENBALG, C. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- JACCOUD, L. *Democracia, desenvolvimento e reconfiguração da proteção social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018.

LAESER. *Tempo em curso*: publicação eletrônica mensal sobre as desigualdades de cor ou raça e gênero no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. *Conjuntura econômica brasileira: PIB zero? Ano VI*, v. 6, n. 12, dez. 2014.

MOSTAFA, J.; THEODORO, M. (Des)proteção social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano. *Boletim Legislativo*, Brasília, n. 65, jul. 2017.

OSÓRIO, R. *Is all socioeconomic inequality among racial groups caused by racial discrimination?* Brasília, DF: International Poverty Center, 2008.

PAIXÃO, M. et al. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil – 2009-2010*. Rio de Janeiro: Ed Garamond, 2011.

POCHMANN, M.; CAMPOS, A. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. (org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com inclusão de renda*. São Paulo: Unicamp, 2008.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, R. Reforma da previdência e desigualdade. *Carta GV Invest*, mar. 2017.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (org.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

THEODORO, M. *O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal*. Brasília: Ipea, 2002.

VARSANO, R.; MORA, M. Financiamento do regime geral de previdência social. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (org.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

WERNECK VIANNA, M. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Iuperj, 2000.

ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (eds.). *White logics, white methods: racism and methodology*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008.

DOI: 10.12957/rep.2020.47220

Recebido em 02 de novembro de 2019.

Aprovado para publicação em 09 de novembro de 2019.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.