

# • Futuros do Brasil artigos

## Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe\*

**Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna**

Socióloga, doutora em Ciência Política pelo Instituto  
Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e  
professora aposentada do Instituto de Economia da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

---

\* A primeira versão deste texto foi apresentada como palestra na Ensp/Fiocruz, no ciclo de debates Futuros do Brasil, em 6/4/2017. Para dar-lhe forma mais adequada à linguagem escrita, precisei de um tempo que, embora breve, foi suficiente para que mudanças fossem introduzidas no documento encaminhado finalmente ao Congresso pelo relator da PEC 287, em 19/4. Procurei minimizar as discrepâncias, sublinhando aspectos que reduzem o caráter datado da discussão atual e mantendo o tom crítico, que, a meu ver, a reforma exige, seja ela aprovada ou não.



O tema, a reforma da Previdência Social proposta pelo governo federal, é, hoje, no Brasil, crucial para a grande maioria da sociedade. E, claro, se encaixa bem nesse ciclo de debates intitulado Futuros do Brasil. Futuros no plural, sim, pois se, de um lado, diz o discurso oficial (do governo e da grande mídia) que *sem* a reforma da previdência não haverá futuro para os candidatos à aposentadoria, de outro, dizemos nós, os opositores **dessa** reforma, com ela, com **essa** reforma, não haverá futuro para os candidatos à aposentadoria.

A primeira questão a constatar é, portanto, acianamente gramatical. Preposições, mesmo as não antônimas, mudam o sentido da frase. Assim como ocorre com a vírgula e, também, com o uso do artigo – definido ou indefinido. São, digamos, armadilhas semânticas da gramática, que podem fomentar visões equivocadas e fetichizar como verdade geral concepções particulares. A reforma da previdência, expressão cunhada nas hostes governamentais e adotada avidamente pelos “especialistas” e acriticamente pela grande imprensa, é um caso típico. Trata-se de uma expressão enganadora. Não existe uma única possibilidade de reforma e sim várias. Pode-se pensar em reformas que visem ampliar a cobertura previdenciária, como ocorreu no Brasil em relação aos empregados domésticos. Pode-se pensar em reformas que reduzam as desigualdades de acesso aos benefícios, como se deu com a regulamentação da concessão da aposentadoria ao segurado especial (erroneamente chamada de aposentadoria rural). Assim como pode-se propor, e este é o caso em pauta, reformas que excluam os segmentos populacionais mais vulneráveis da proteção previdenciária.

Um relatório da Associação Internacional de Seguridade Social – entidade que congrega países e organismos públicos responsáveis por proteção social (a Dataprev é associada), com um total aproximado de 400 associados –, publicado em novembro de

2016, destaca entre os desafios atuais da seguridade social no mundo: o enfrentamento das desigualdades dentro dos países e entre países, os novos riscos sociais que devem ser cobertos, a necessidade de proteção a jovens com dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, e outros. Desafios que apontam para a necessidade de inclusão e não de exclusão<sup>1</sup>.

O relatório não desconhece os problemas que tornam o contexto atual mais complexo, como o envelhecimento da população, as transformações no mercado de trabalho, a transição tecnológica, a economia digital, as migrações, entre outros. Contudo, não deixa dúvidas quanto à impropriedade de um receituário igual para situações distintas. Principalmente, não deixa dúvidas quanto à impropriedade de medidas fundamentadas com exclusividade na opção pela austeridade. Aliás, esse é um ponto que vem surgindo em documentos do Banco Mundial e em textos de insuspeitas lideranças do próprio FMI. É possível consultar, como paradigmáticos, os artigos de Joseph Stiglitz publicados com alguma regularidade no Globo<sup>2</sup>.

Mas o governo brasileiro insiste na tecla de que só existe uma única alternativa. Insiste? Nem tanto. Insistiu, no início, para ver se colava. Pelas idas e vindas da proposta, renegociada quase que diariamente, ficou evidente que a alternativa única não era tão única. No dia 4 de abril, a Folha de São Paulo estampou a seguinte notícia:

O presidente Michel Temer afirmou, nesta terça-feira, que o Planalto já admite que a reforma da previdência sofra alterações no Congresso para que seja aprovada com celeridade. Segundo Temer, *o importante, simbolicamente (sic), é aprovar uma reforma da Previdência; se é preciso fazer uma ou outra negociação, nós temos que realizar para aprová-la.*

Ou seja, o postulado de que ‘a’ reforma seria indispensável para resolver o problema fiscal do país e

<sup>1</sup> *Ten global challenges for social security*, documento lançado no Fórum Mundial de Seguridade Social, no Panamá, em 14 de novembro de 2016. Disponível em [socialprotection.org/institutions/international-social-security-association-issa](http://socialprotection.org/institutions/international-social-security-association-issa).

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, *Uma lei para a dívida soberana*, em *O Globo*, 22/06/2015; O ‘novo’ mal-estar na globalização, em *O Globo*, 07/08/2016; *Os falcões do déficit*, em *O Globo*, 19/07/2010.

garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário (“para as presentes e futuras gerações”<sup>3</sup>), base do catastrófico cenário desenhado para justificá-la, não passava de marketing do terror. De fato, como vários analistas têm mostrado, essa reforma (com ou sem alterações negociadas) não vai operar milagre nas contas públicas<sup>4</sup>. Nem a isso se destina. Tanto quanto não se destina a preservar o futuro da previdência social. Conforme também já explicitado em falas oficiais, e mencionado sutilmente na exposição de motivos que acompanhou a proposta original entregue ao Congresso, em dezembro de 2016, o que importa é restaurar a confiança do mercado. Não precisa matar a onça. Basta mostrar que se tem como dar uma paulada nela.

Ademais, ainda que a reforma ora proposta tenha efeitos plenos apenas no longo prazo, espera-se que a melhora no cenário econômico decorrente da aprovação da mesma se dê no curto prazo, com efeito positivo na política fiscal, possibilitando a queda das taxas de juros de longo prazo e estimulando o investimento e a geração de emprego” (EMI nº 140).

As sucessivas alterações na posição do governo, a quantidade de emendas ao projeto anunciadas antes mesmo de o texto final ser conhecido, e os contínuos adiamentos da leitura do parecer do relator na Câmara não só confirmam a ficção do nobre destino da reforma. Igualmente desnudam sua natureza de *tall tale*, ironia que o economista Paul Krugman usa para designar os mitos econômicos abraçados pela política da austeridade – entre os quais, o mito da *confidence fairy*<sup>5</sup>.

Essa irrequieta trajetória da PEC 287 certamente dificulta previsões quanto aos resultados do embate. Mas desempenha um relevante papel sub-reptício: cria a ilusão de que está acontecendo um amplo debate sobre o tema. Ilusão, porque dos debates anunciados nos jornais (tipo inscrições grátis) – na Bolsa de Valores do Rio, na Firjan, e em outros locais apropriados – só participam especialistas adeptos (se não coautores) da proposta do governo<sup>6</sup>. O que está ocorrendo, de fato, é uma intensificação da propaganda contrária ao sistema de proteção social estabelecido pela Constituição de 1988. A argumentação disseminada tem aparência muito consistente, porque toda ela construída sobre números – e números, indiscutivelmente, não mentem. Assim, atirando cifras catastróficas, convencem mentes e corações diuturnamente expostos aos noticiários (e comentários) na TV e no rádio.

Contudo, se números não mentem, também não falam. Falam pessoas, que dominam os números, selecionam os que lhes convêm, e os utilizam para comprovar a “cientificidade” de suas afirmativas. Para vários críticos – e me incluo entre eles –, outros números revelam que os supostos sobre os quais se fundamenta a PEC 287 compõem nitidamente o que vem sendo chamado de “narrativa da pós-verdade”. Vale dizer, uma coleção de truques que os assessores do presidente americano, Donald Trump, designam como “fatos alternativos”.

Em outras palavras, mais delicadas: no meu entendimento, a proposta governamental se baseia em premissas altamente discutíveis e controversas, que,

<sup>3</sup> EMI nº 140/2016 MF/MPDG/MDSA, Brasília, 5 de dezembro de 2016.

<sup>4</sup> A PEC 287 foi apresentada como peça central do ajuste das contas primárias almejado com a instituição do “novo regime fiscal”, aprovado mediante emenda constitucional em dezembro de 2016. A emenda congela constitucionalmente os gastos públicos até 2036, com o objetivo de “equilibrar as contas públicas”. Críticas rigorosas a esse instituto se encontram em Zero (2016), Cardoso Jr (2016), Dieese/Anfip (2017), entre outros.

<sup>5</sup> A fada da confiança restauraria a confiança dos empresários e investidores porque o governo corta seus gastos. Krugman desmonta esse e outros mitos, conforme demonstra o artigo de Robert Skidelsky, *Economic myths and tall tales – the confidence fairy and bond vigilante*, publicado em *The Guardian*, Londres, 22 de abril de 2015.

<sup>6</sup> Do seminário *Previdência Social no Brasil: aonde queremos chegar?*, realizado na Bolsa de Valores do Rio, no dia 10 de abril, sob os auspícios de *O Globo*, participaram não só os ministros da área e os indefectíveis *especialistas*, como um assessor especial da Mongeral Aegon, empresa internacional de seguros e previdência. As centrais sindicais, inúmeros sindicatos, associações e universidades vêm montando espaços de discussão e produzindo documentos críticos que não são, entretanto, sequer referidos pela grande imprensa.

longe de esclarecer a população, a confunde, funcionando como propaganda do apocalipse, anunciando um caos que dificilmente se concretizará. Ou que, na eventualidade de ocorrência, será produzido pelo próprio governo. Cabe lembrar, nesse sentido, que a ameaça do caos começou a ser aventada desde que a Constituição de 88 foi promulgada, quando o então presidente Sarney *previu* que o país se tornaria ingovernável por conta dos direitos sociais estabelecidos pela Carta. Nos trinta anos que se seguiram, a ameaçadora profecia não se cumpriu. Cumprir-se-ia nos próximos trinta?

Tal é a hipótese que sugiro para discussão neste texto: a recorrência do discurso da catástrofe, em pauta desde o início dos anos 1990, fornece indícios de que a fúria reformadora da previdência não amainará, mesmo que a PEC seja aprovada<sup>7</sup>. Com o objetivo de enfatizar que a repetição desses *atos alternativos* transcende o contexto atual e constitui uma estratégia permanente de ataque ao sistema de seguridade social ainda vigente no Brasil, vou, na próxima seção, enumerar alguns<sup>8</sup>. Nas seguintes, comentarei brevemente os pontos da proposta governamental que considero exemplares da dita estratégia, tenham ou não sido modificados.

## A pós-verdade da reforma em quatro episódios

**1.** A previdência social não é, como vem sendo alardeado pela grande imprensa e pelo governo, matéria exclusivamente técnica, de caráter apenas atuarial ou de finanças públicas. Como mostra Thomas Marshall – sociólogo inglês que no século XX se dedicou com afinco ao tema –, desde que foi introduzido na Europa, em fins do século XIX, o seguro social se configurou como uma modalidade de contrato radicalmente distinta do seguro privado. Por várias razões, entre as quais se destacam a obrigatoriedade de filiação dos trabalhadores, bem como

das contribuições de empregados e empregadores, e a natureza política das decisões que o envolvem. O que não significa que prescindam de técnicas atuariais (Marshall, 1967).

Seguros privados não são compulsórios. A exceção conhecida é do Chile que, em 1981, em plena ditadura de Pinochet, extinguiu o sistema público e criou um privado obrigatório para todos os trabalhadores e funcionários, deixando de fora, naturalmente, os militares. Variações desse criativo modelo foram adotadas, nos anos 90, por outros países latino-americanos, por imposição do FMI (Mesa-Lago, 2004). Será que tais decisões foram *técnicas*? Em tempo: Argentina voltou ao sistema público de repartição em 2008 e o Chile está em vias de fazer o mesmo.

Fixação de um teto para o pagamento dos benefícios, ou de um piso, determinação de quem deve contribuir e com quanto, entre outras, são decisões políticas. Isso fica evidente, por exemplo, quando são examinadas as diferentes formas de participação das contribuições do governo, de empregadores e dos trabalhadores nas receitas da proteção social em diferentes países. Estudo recente (2015) da OCDE mostra essas diferenças: enquanto na Dinamarca, o governo participa com mais de 75% das fontes de receitas (empregadores com 11.5% e trabalhadores com 8%), na Espanha a divisão é de 43.2% para o governo, 42% para empregadores e 12.4% para os trabalhadores. Na França, os percentuais são respectivamente de 34.9%, 41.5% e 20.3%<sup>9</sup>. Decisões políticas, estabelecidas por leis votadas nos Parlamentos.

No Brasil, a Lei nº 8.212, de 1991, que instituiu o Plano de Custeio da Previdência Social, após a Constituição Federal de 1988, estabelece que “a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada

<sup>7</sup> E já se sabe que não será aprovada na forma gramatical originalmente anunciada, isto é, precedida pelo artigo definido. “Especialistas consideram que alterações facilitam aprovação da reforma. Nova mexida na Previdência, porém, pode ser necessária no próximo governo”. *O Globo*, 19/04/2017, pag. 21.

<sup>8</sup> Obviamente não tenho a pretensão de dar conta da inesgotável capacidade do governo (e da mídia) de produzir *atos alternativos* capazes de conferir tons macabros à narrativa da pós-verdade no que tange à Previdência Social.

<sup>9</sup> O estudo é citado em Dieese/Anfp (2017).

da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual”. Ou seja, trata-se de decisão política.

Mas o governo – e sucessivos governos desde a eleição de Collor – tenta impor a ideia de que a previdência é uma área exclusivamente técnica, cujo entendimento só é acessível a iluminados que dominam fórmulas matemáticas, não à-toa guardadas a sete chaves. As fontes que o governo usa para fazer as projeções e o modelo atuarial que usa para estabelecer as novas regras não são divulgados. Estudos recentes realizados por vários autores dissecam essa questão<sup>10</sup>.

Antes de passar ao ponto seguinte, cabe ressaltar que os seguros sociais se espalharam por praticamente todos os países desenvolvidos nos trinta primeiros anos do século XX. E após a Segunda Guerra Mundial progressivamente se transformaram em sistemas de seguridade social. Dois traços (pelo menos) são fundamentais para diferenciar seguros sociais de sistemas de seguridade.

**(a)** Os seguros sociais foram instituídos, e assim são tratados na literatura especializada, para cobrir riscos associados à perda definitiva ou temporária da capacidade de trabalho (idade, invalidez, doença, maternidade); já a concepção de seguridade amplia essa noção de riscos sociais, incluindo renda insuficiente, família extensa, desemprego involuntário.

**(b)** Os seguros sociais são contributivos, ao passo que a seguridade contempla benefícios contributivos e benefícios não contributivos. Portanto, desvincula o benefício (alguns benefícios, pelo menos) da contribuição pretérita.

Essa concepção de seguridade social, adotada pela grande maioria dos países desenvolvidos na segunda metade do século XX (e em vigor até hoje) foi validada pela ONU que a incorporou na Declaração de Direitos Humanos, em 1948, e afirmada

pela Convenção nº 102 da OIT, em 1952. Sucessivos documentos dessas e de outras organizações internacionais reiteraram a sua importância. Inclusive documentos da União Europeia.

**2.** No Brasil, a Constituição de 1988, num movimento tardio em relação aos países desenvolvidos, estabeleceu, em substituição à proteção previdenciária *stricto sensu*, um sistema de seguridade social, nos moldes daqueles existentes em nações europeias. Sistema esse que, como dito anteriormente, expande benefícios, desvinculando-os, em parte, das contribuições que caracterizam o seguro social. A Seguridade Social no Brasil compreende a Previdência (em princípio contributiva), a Saúde (não contributiva) e a Assistência Social (não contributiva), como ocorre alhures. A Constituição instituiu, também, um leque diversificado de receitas para fazer face às responsabilidades da sociedade e dos poderes públicos de oferecer proteção, em caráter universal, a todos os brasileiros. Além das receitas oriundas das contribuições de empregados e empregadores, contribuições governamentais (impostos), a CSLL (contribuição sobre o lucro líquido das empresas), a Confins (uma contribuição incidente sobre o faturamento das empresas), recursos das loterias e outras de menor monte. Entre 1996 e 2007 vigorou ainda a CPMF, uma contribuição criada a partir de demandas da saúde, mas que, como receita da seguridade foi usada para outras ações (da Seguridade) e não apenas para as ações da saúde.

A Seguridade Social no Brasil, todavia, embora mantida no texto da Lei Maior, foi paulatinamente desmontada desde 1990. Interessante notar esse aspecto: nenhuma das reformas constitucionais realizadas para mexer na Previdência (1998, 2003) retirou da Carta o termo seguridade. Mesmo a PEC atual se exime de fazê-lo. Penso que isso tem uma explicação: contribuições que eventualmente sejam criadas para a saúde, por exemplo, uma área que tem forte apelo

<sup>10</sup> Ver Dieese/Anfip(2017). Ver também Puty & Gentil (2017).

social – como foi o caso da CPMF –, podem ser legalmente usadas para outras ações. Vale dizer: a permanência do termo tem certa utilidade instrumental.

O desmonte real da Seguridade começa em 1990 com a aprovação pelo Congresso das diferentes leis orgânicas da Saúde (1990), da Previdência (1991) e da Assistência (a Loas – Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993). Cada área foi para um ministério ou órgão específico e as receitas deixaram de ser, na prática (prática respaldada na legislação infraconstitucional, cabe repetir), receitas de seguridade para serem receitas da previdência, da saúde, da assistência. No caso da Previdência, voltou-se a uma situação pré-Constituição que já era muito criticada: benefícios previdenciários só podem ser pagos com receitas previdenciárias. Ou seja, com receitas oriundas de contribuições dos empregadores sobre folha salarial e dos empregados (incidentes sobre salários). Se o desemprego aumenta, se a informalidade prevalece, as receitas despencam.

Esse retrocesso foi institucionalizado e agravado pela legislação que determinou que somente as contribuições incidentes sobre salários e folha salarial seriam arrecadadas pelo INSS. As demais seriam arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal, indo para o Tesouro Nacional. Daí que, quando o Tesouro socorre a Previdência parece que está usando recursos de impostos. Ora, e as contribuições criadas pela Constituição que foram mimeticamente parar em seus cofres? Não eram (e são) receitas da Seguridade? Trata-se de reverência com chapéu alheio.

Só para ilustrar: em 2010, a Cofins arrecadou R\$ 140 bilhões e R\$ 23 milhões; em 2013, R\$ 199 bilhões e R\$ 410 milhões. Nos mesmos anos, a CSLL arrecadou R\$ 45,7 bilhões e R\$ 62,5 bilhões. Em 2015, foram arrecadados R\$ 202 bilhões pela Cofins e R\$ 61 bilhões pela CSLL. Os dados são da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip), que publica anualmente um documento extremamente rigoroso chamado *Análise da Seguridade Social*.

É nesse desmonte, acrescido de mecanismos redutores das receitas da Seguridade, que reside o fetiche do *rombo da Previdência*, um fato alternativo de robustas proporções – afinal, o termo *rombo* é cheio de carga negativa. Há estudos que mostram que em 2015 a Seguridade apresentou saldo positivo de R\$ 11 bilhões (computando, como fez a Anfip, todas as receitas constitucionalmente estatuídas para a Seguridade e delas deduzindo todas as despesas de seguridade que incluem despesas previdenciárias, com saúde e com assistência social), um superávit muito inferior ao de 2014 (R\$ 53,8 bilhões) mas, mesmo assim, expressivo. O desmonte se completa com a transformação do Ministério da Previdência em secretaria do Ministério da Fazenda<sup>11</sup>.

**3.** Um terceiro *fato alternativo* decorre do anterior. Quando o governo apresenta o déficit da Previdência incorre nas seguintes omissões:

**(i)** Só computa os valores de contribuições de empregados e empregadores, deixando de mencionar a existência das demais receitas estabelecidas pela Constituição (Cofins, Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas);

**(ii)** Não faz referência ao montante retirado da seguridade pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), que atingiu, em 2014, R\$ 63 bilhões. A DRU foi um mecanismo, criado em 1994 com o nome *fantasia* de Fundo Social de Emergência, que retinha no Tesouro 20% do valor das contribuições sociais (exceto as que incidiam sobre folha salarial e salários), para uso exclusivo do Governo Federal. Essa sistemática, que tinha prazo de validade, foi sucessivamente restaurada pelo Congresso. O último prazo venceu em dezembro de 2015, mas em agosto de 2016 o Congresso aprovou, pela PEC 31, sua renovação até 2023, agora com alíquota aumentada para 30%. Na ocasião foram criados, também, mecanismos semelhantes para estados e municípios.

**(iii)** Desconsidera as desonerações de impostos, contribuições sociais e folha de pagamentos das

<sup>11</sup> Ver Anfip (2015), Cohn (2017), Marques & Ugino (2017), entre outros.

empresas, que operam como redutores das receitas da Seguridade em geral e da Previdência em particular. As desonerações tributárias totalizaram R\$ 280 bilhões em 2015. No que tange especificamente à Seguridade, as desonerações e renúncias surrupiaram R\$ 157 bilhões do orçamento da seguridade<sup>12</sup>. Agronegócio não paga contribuição previdenciária. Os que exportam não pagam nada e os que produzem para o mercado interno pagam uma alíquota sobre a comercialização, como se fossem agricultores<sup>13</sup>. Mas os trabalhadores do agro, com carteira assinada, pagam da mesma forma que os trabalhadores urbanos.

(iv) Não leva em conta as formas de sonegação, por parte das empresas, de contribuições previdenciárias, que se manifestam de várias maneiras: pagamentos por fora do salário registrado na carteira de trabalho, contratações sem registro, sonegação de informações sobre acidentes de trabalho e outras. Como afirma o já citado documento produzido pela Anfip em parceria com o Dieese, a liberação da terceirização, inclusive com a possibilidade da *terceirização em cadeia*, a intensificação da rotatividade e, ainda, a prevalência do negociado sobre o legislado apontam no sentido de enfraquecimento da remuneração do trabalho e expansão das modalidades informais e ilegais de contratação, fragilizando, assim, a sustentação da seguridade social (Dieese/Anfip, 2017).

(v) Faz tábula rasa da distinção entre o Regime Geral da Previdência Social, que é universal, ainda que atenda fundamentalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, e os chamados Regimes Próprios, que contemplam servidores públicos, civis e militares<sup>14</sup>, da União, estados e municípios, cuja contratação é feita mediante concurso público e que estão sujeitos a regras diferenciadas.

O regime próprio dos servidores civis da União, assim como o dos militares (eles são bem diferentes), tem problemas. Em 2009, o Ministério da Saúde, por exemplo, tinha 79.782 servidores ativos e 126.308 inativos. O Ministério das Comunicações tinha 2.156 ativos e 31.272 inativos (Anfip, 2009). Por quê? Porque nesses, como também nos ministérios dos Transportes, da Agricultura e da Integração Nacional (que então existiam), houve privatizações, municipalização (caso da saúde) e expressiva terceirização, com o que se reduziram os quantitativos de ativos contribuintes, na medida em que parcela considerável de ativos passou a contribuir para outros regimes. Nos demais ministérios, na ocasião, havia 615.208 ativos para 392.639 inativos. Ora, esses inativos, aposentados e pensionistas, não constituem, porém, problema de longo prazo, pois a vida é finita.

Ademais, a garantia da reposição do salário integral para os servidores civis da União já tinha sido perdida em 2003, quando da reforma feita por Lula (EC no 41), que estabeleceu que os novos ingressantes no serviço público (com algumas exceções) teriam suas aposentadorias regidas pelos mesmos critérios do Regime Geral, sujeitas, portanto, ao teto (atualmente cerca de R\$, 5,5 mil), antes inexistente para os chamados servidores estatutários. A partir de 2013, todos os ingressantes no serviço público federal (por concurso) estão sujeitos às regras (e ao teto) do INSS. Além dos militares ficaram de fora os magistrados, a Polícia Federal...

4. Finalmente, uma última falácia que sustenta o discurso oficial (a última a ser aqui mencionada, com a ressalva de não encerrar a lista de elementos falaciosos presentes na narrativa do governo), é a de que existe uma unanimidade internacional no que diz respeito às tendências reformistas no campo da Previdência

<sup>12</sup> As desonerações de impostos e contribuições – renúncias tributárias que a Receita Federal nomeia como gastos tributários – passaram a vigorar, para diversos setores econômicos, a partir de 2009. Gradativamente foram se ampliando e, em 2011, o plano Brasil Maior incluiu, entre as renúncias, a desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamentos para alguns setores econômicos. Em 2012, o agronegócio foi agraciado com a benesse. Ver Anfip (2013), Salvador (2015), Anfip (2015), Werneck Vianna (2015).

<sup>13</sup> Ver coluna de Miriam Leitão em *O Globo* de 01/02/2016: “o governo deixou de recolher R\$ 5,3 bi em contribuições previdenciárias de empresas agrícolas exportadoras em 2015”.

<sup>14</sup> Por via das dúvidas, a Emenda Constitucional 18, de 1998, estabeleceu que a designação servidores da União não inclui os militares, que passaram a ser apenas *militares*.

Social. As estratégias de enfrentamento dos problemas que direta ou indiretamente incidem sobre os sistemas de proteção social (problemas demográficos, orçamentários, decorrentes das mudanças no mercado de trabalho etc.) são variadas. E, sobretudo, não são apresentadas como alternativas a uma situação imediata e aterrorizante de caos. Ao contrário, entram na agenda de debates amplos e abrangentes, resultando em medidas a serem tomadas gradativamente ao longo de muitos anos (Wolf & Oliveira, 2016).

Assim, a unificação dos regimes – dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos – ou harmonização, como vem sendo chamada a mudança proposta, que agora inclui não apenas os novos servidores como aqueles que já estão no serviço público, não é uma unanimidade. Uma pesquisa realizada pelo então existente Ministério da Previdência Social, em 2010, levantou a situação de 25 países da OCDE, concluindo que 13 tinham regimes separados e 12 tinham sistemas integrados. Há casos de países, não só na OCDE, em que os regimes são separados mas sujeitos a regras homogêneas ou semelhantes: casos da Finlândia e dos Países Baixos. França, Alemanha e Áustria são exemplos de países que mantêm regimes separados. França e Áustria gastam mais de 2,5% do PIB com regimes próprios dos servidores públicos<sup>15</sup>. O que importa salientar é que, mais uma vez, essa é uma decisão política – o reconhecimento (ou não), pela sociedade, de que ao servidor cabe atribuir um estatuto diferenciado por ser o representante do Estado na relação com ela, sociedade civil, e que, por isso, deve ter sua renda integral garantida durante toda a vida, ativa e inativa.

Também em relação à idade mínima para requerer aposentadoria, as medidas adotadas por diferentes países variam. Aliás, vale destacar que atualmente, 53% das aposentadorias no Brasil são por idade – 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, no meio urbano, e 60/55 no meio rural. Apenas 29% são por tempo

de contribuição e 18% por invalidez<sup>16</sup>. As aposentadorias por idade são aquelas recebidas pelos segmentos mais pobres, que não conseguem comprovar contribuições ao longo de 35 anos de trabalho. A eles se exigia a comprovação de 15 anos de contribuição, que a PEC altera para 25. No que toca aposentadorias por tempo de contribuição, a idade já tinha sido introduzida pelo fator previdenciário, que passou a considerá-la no cálculo do benefício desde 1999. A fórmula 85/95, que substituiu o fator também leva em conta a idade e é progressiva, ou seja, chegará a 90/100 em 2026, para o requerimento da aposentadoria cheia (no valor do teto, cuja fixação é, também, de natureza política)<sup>17</sup>.

A idade mínima, no âmbito da OCDE, em torno de 65 anos, não é, na verdade, uma idade mínima, e sim uma referência. A idade de referência é o limite legal de idade fixado para o recebimento da aposentadoria completa. O que é chamado de “carência mínima” é a idade estipulada para que o cidadão ou cidadã tenha direito a um benefício básico ou aposentadoria antecipada. E há variações significativas, entre os países, nesse quesito (Dieese/Anfip, 2017).

De todo modo, uma aposentadoria antecipada ou parcial nos países desenvolvidos, que, em geral, repõe a renda em cerca de 50% (também há variações significativas) é bem diferente do que seria seu similar no Brasil. Em primeiro lugar porque lá os salários reais são mais altos. Em segundo, terceiro, quarto lugares... porque esses países garantem aos idosos, aposentados ou não, atendimento médico gratuito de boa qualidade, distribuição gratuita de medicamentos, transporte gratuito em todos os modais, subsídios à moradia, bônus para aquecimento das residências no inverno, cuidados na residência ou em locais apropriados pelos assistentes sociais, e por aí vai.

No Brasil, hoje, cerca de 80% da população idosa – que o Estatuto do Idoso estabelece como acima de 65 anos (a idade internacionalmente convencionada para

<sup>15</sup> Ver Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), *Previdência no Mundo*.

<sup>16</sup> Esses percentuais se encontram no Anuário Estatístico da Previdência (Aeps) de 2013. O último Aeps, de 2015, não menciona dados comparáveis. Apenas esclarece que 71% dos benefícios ativos eram devidos a beneficiários com 60 anos ou mais.

<sup>17</sup> A fórmula 85/95 significa 55 anos de idade + 30 anos de contribuição (85) para mulheres e 60 anos de idade +35 de contribuição (95) para homens.

identificar a população idosa), mas que a PEC, revogando o estatuto (e as normas internacionais), tenta estabelecer como 70 anos – tem proteção, via aposentadorias urbana e rural, pensões ou BCP (Benefício da Prestação Continuada, o benefício da Loas). Com a PEC, que dificulta o acesso aos benefícios e reduz seus valores, alguns milhões de pessoas perderão o direito à proteção, com o que a fabricação da pobreza se acentuará.

## A remoção (parcial) do bode e a preservação da narrativa

No período decorrido entre a divulgação da proposta inicial de reforma e a apresentação do texto, pelo relator, na Comissão Especial da Câmara, inúmeras alterações foram feitas, com vistas a torná-la mais digerível pelo Plenário, já que pressões e resistências se mostraram intensas. O substitutivo analisado (e aprovado em 4 de maio) pela Comissão confirma o caráter duvidoso da celeridade reclamada pelo presidente um mês antes, como observado acima. A carrancuda proposta original apenas exprimia a opção pelo surrado mecanismo do bode na sala.

Aparentemente tendo removido o entulho, o novo texto se apresenta como reparador de direitos (das mulheres, dos trabalhadores rurais), capaz de agradar ao mercado (os cortes brandidos são um pouco menores, mas significativos<sup>18</sup>), resultante do diálogo com a sociedade<sup>19</sup> etc. Mas, examinando-o com cuidado, verifica-se que não é bem assim. A sala continuou do mesmo tamanho e, para alguns, especialmente para os servidores públicos, ficou até

menor. Só que, agora, estes, ao reclamarem, podem mais facilmente ser vilanizados como “corporações”, “castas de segmentos que tomam conta da máquina do Estado” – como os agentes penitenciários –, que praticam “atos inaceitáveis para conservar seus privilégios”<sup>20</sup> e para obstruir a função de Robin Hood que as alterações negociadas atribuiriam à PEC 287<sup>21</sup>.

Nesta seção, alguns itens *flexibilizados* na versão substitutiva da reforma são cotejados com os previstos na proposta original, com o intuito de frisar a continuidade da narrativa da pós-verdade, bem como a manutenção de determinados elementos que, embora pouco explorados (ou pouco divulgados), podem anuviar seriamente os horizontes da Seguridade Social no Brasil.

### 1. Regras de acesso e cálculo do benefício: a cabala dos 65 anos

A Exposição de Motivos (EMI 141) que acompanha a PEC 287 na versão original jacta-se de finalmente introduzir idade mínima para as aposentadorias, sob a alegação de ser o Brasil um dos poucos países no mundo a desconhecer-la. Trata-se, porém, de gabolice que não condiz com os fatos. Conforme comentado na seção anterior, a idade mínima já existia para os servidores públicos e estava embutida, para os filiados ao RGPS, no fator previdenciário e na fórmula alternativa adotada a partir de 2015<sup>22</sup>. A PEC eleva essa idade e tenta extinguir as diferenças vigentes entre homens e mulheres e entre trabalhadores rurais e urbanos, o que o texto substitutivo modifica. O quadro sintetiza essas mudanças sem incluir os trabalhadores rurais e os servidores públicos.

<sup>18</sup> “Vale a pena reduzir déficit em R\$ bilhões, ou não fazer nada?” Palavras do presidente Temer, transcritas por *O Globo*, 21/04/2017. Na mesma reportagem é citada fala do ministro Meirelles, da Fazenda, em que afirma que “a reforma (...) no tamanho que está é adequada (...) já estava precificada pelo mercado”.

<sup>19</sup> “A Câmara é a casa onde fala a nação brasileira. O relator trouxe ao presidente Temer uma série de preocupações e chegou-se à conclusão que deveríamos produzir alterações ...” (Eliseu Padilha, ministro da Casa Civil, a *O Globo*, em 7/04/2017).

<sup>20</sup> Ver editorial de *O Globo* (pag. 18), em 05/05/2017.

<sup>21</sup> Afirmativa de um assessor da equipe econômica, transcrita na citada reportagem do dia 7/4/2017. Na data, as “negociações” estavam a pleno vapor, não com a sociedade, mas no âmbito da base parlamentar aliada do governo.

<sup>22</sup> Com a agravante, no caso, de que seria estendida sempre que o IBGE proclamasse um aumento da expectativa de vida, o que continua na proposta de reforma. Ver Fagnani (2016).

Quadro I: Requisitos para aposentadoria de assalariados segurados do INSS

	Modalidade	Idade mínima	Tempo mínimo de contribuição
Sistemática atual	Aposentadoria por tempo de contribuição	Embutida no fator previdenciário	H – 35 anos M – 30 anos
	Aposentadoria por idade	H – 65 anos M – 60 anos	H – 15 anos M – 15 anos
Proposta original	Extingue aposentadoria por tempo de contribuição	H – 65 anos M – 65 anos	H – 25 anos M – 25 anos
Texto substitutivo	Mantem extinção; altera idade para mulheres	H – 65 anos M – 62 anos	H – 25 anos M – 25 anos

Quadro II: Requisitos para aposentadoria do segurado especial

Sistemática atual	Idade mínima: H – 60 anos M – 55 anos
	Tempo de <b>atividade</b> : H – 15 anos M – 15 anos
Proposta original	Idade mínima: H – 65 anos M – 65 anos
	Tempo de <b>contribuição</b> H – 25 anos M – 25 anos
Texto substitutivo	Idade mínima H – 60 anos M – 57 anos
	Tempo de <b>contribuição</b> H – 15 anos M – 15 anos

Como se vê, a flexibilização que passa a constar do texto substitutivo ocorre apenas em relação à idade das mulheres, pois a dificuldade para acessar o benefício da aposentadoria persiste. Aos trabalhadores cuja inserção no mercado de trabalho é mais precária e intermitente, a exigência de comprovar contribuições aumenta em dez anos. Esse requerimento é tão ou mais grave no que concerne ao chamado trabalhador rural, que é, de fato, o segurado especial e não qualquer trabalhador rural<sup>23</sup>. No quadro ao lado, a mudança mais séria para esse segmento salta aos olhos.

Para os servidores públicos, a proposta original previa aumento de cinco anos para os homens e dez anos para mulheres na idade mínima para aposentadoria. O substitutivo reduziu somente a idade das mulheres para 62 anos. Quanto ao tempo de contribuição, que, pela sistemática atual, pré-reforma, era de 35 anos para homens e 30 para mulheres, passa a ser, para todos, de 25 anos. Os desdobramentos dessa pseudobondade (a redução do tempo de contribuição) recaem sobre o cálculo do benefício.

<sup>23</sup> Agricultores contribuem para a Previdência com percentuais, diferenciados para grandes e pequenos, sobre a comercialização de seus produtos, como em geral se dá no meio rural, mundo afora, dada a sazonalidade de sua produção. É considerado segurado especial, porém, aquele que pratica agricultura familiar, com baixa ou nenhuma comercialização e que, por isso, não contribui. Quanto ao empregado rural, que presta serviços regulares a pessoa física ou jurídica no meio rural, a lei o equipara ao empregado urbano, cuja contribuição obrigatória é descontada do salário. Ver Delgado (2017).

Quadro III: Cálculo do valor da aposentadoria (RGPS e RPPS da União)

	Base do cálculo	Anos de contribuição	% da média salarial
Sistemática atual	70% da média salarial + 1% para cada ano de trabalho	15	85%
		20	90%
		25	95%
		30	100%
Proposta original	51% da média salarial + 1% por ano de contribuição	25	76%
		34	85%
		44	95%
		49	100%
Texto substitutivo	70% da média + % que aumenta progressivamente	25	70%
		30	77,5%
		35	87,5%
		40	100%

Atualmente as aposentadorias repõem 70% do salário de benefício, mais um ponto percentual para cada ano de contribuição. Então, quem se aposenta por tempo de contribuição e contribuiu durante 30 anos, tem a aposentadoria cheia (o teto, por exemplo). Extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição, a PEC, na versão original, reduz essa taxa de reposição para 51% do salário de benefícios (mais um ponto por cada ano de contribuição). Então, uma pessoa com 65 anos de idade e 35 de contribuição não chega aos 100%: vai receber 86% do salário de contribuição. Para chegar aos 100% teria que galgar 49 anos de contribuição. O substitutivo, conforme se observa no Quadro III, suaviza esse cálculo bruto, mas não resolve o problema para o beneficiário da aposentadoria: ou trabalha mais ou se aposenta com menos. A flexibilização mais efetiva, introduzida pelo texto substitutivo é o caráter gradativo da adoção das novas idades mínimas: elas só entram em vigor a partir de 1/1/2020, aumentando a cada dois anos até atingir os limites fixados, em 2036 para mulheres e 2038 para homens.

## 2. Aposentadorias diferenciadas: um tapa no conceito de categoria ocupacional

A Constituição de 88 e a legislação que a regulamentou instituíram alguns critérios específicos para certas modalidades de aposentadorias, as chamadas aposentadorias especiais e aposentadorias por invalidez. Estas últimas são concedidas quando a perícia médica do INSS considera a pessoa incapaz para o trabalho, seja por doença ou por acidente. Não exigem carência (tempo de contribuição ou idade mínima), mas o demandante precisa estar filiado ao RGPS<sup>24</sup>. O benefício da aposentadoria por invalidez é, atualmente, pago no valor integral a que o segurado tem direito, por conta da contribuição que efetua. Com a PEC, o cálculo passa a seguir as regras descritas no Quadro III, em nome da equidade, com o que, mesmo na versão do substitutivo, a grande maioria será de aposentadorias proporcionais. A integralidade só estará garantida para situações decorrentes de acidente de trabalho<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ou ao RPPS, o que ocorre automaticamente no caso do servidor público.

<sup>25</sup> No caso dos servidores públicos, a PEC estabelece que poderão ser readaptados “ao exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenham sofrido.”

No que se refere às aposentadorias especiais, destinadas a segurados que trabalham em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, o benefício é concedido, na sistemática corrente, a partir de comprovação de 15, 20 ou 25 anos de contribuição, dependendo do grau de periculosidade no qual a atividade está classificada, sem exigência de idade mínima. A PEC propõe apenas uma redução de até dez anos na idade mínima requerida para os demais filiados e de até cinco anos no tempo de contribuição exigido. O substitutivo mantém o requisito e altera o cálculo do benefício, na forma descrita no Quadro III. Uma alteração decisiva, contudo, não tem recebido muita atenção: trata-se da “vedação de categorização por categoria profissional ou ocupação”, presente tanto na proposta original quanto no texto substitutivo. Significa que somente o dano efetivo sofrido pelo indivíduo o habilita à aposentadoria, e não, como antes, o exercício de atividade profissional categorizada como perigosa. Para os sindicatos, essa alteração está longe de ser irrelevante.

Professores e policiais também se incluem nas aposentadorias diferenciadas. O previsto inicialmente pelo governo era que policiais da esfera federal, que hoje não têm idade mínima para requerer aposentadoria, pudessem requerer o benefício apenas aos 60 anos. Essa mudança foi amenizada no projeto substitutivo, que fixa uma idade mínima de 55 anos para homens e mulheres da categoria. Professores da rede pública de ensino básico (infantil, fundamental e médio), que se aposentam atualmente com uma diferença de cinco anos na idade, foram igualados aos demais servidores na proposta original (65 anos de idade e 25 de contribuição). O substitutivo reduziu a idade para 60 anos.

### 3. A harmonização dos regimes: a falácia da equidade

Como já mencionado, a adoção de regimes singulares de aposentadorias e pensões para servidores públicos é matéria de profunda discussão, em que

pesam, de uma parte, argumentos que destacam as especificidades e exigências do serviço público e, de outra, a dimensão de equidade que um único sistema pode promover. No Brasil, as disparidades entre as altas aposentadorias a que determinados segmentos das carreiras de Estado têm direito e a maioria dos benefícios concedidos pelo INSS, ensejam justificativas de unificação do RGPS com o RPPS.

Contudo, é duvidoso que o governo brasileiro, nessa altura, esteja preocupado em promover equidade nos rendimentos do trabalho. Se estivesse, não teria se esforçado para aprovar na Câmara a lei da terceirização, a reforma trabalhista etc. Usar a Previdência para tal finalidade e simultaneamente igualar todos por baixo, reduzindo direitos dos mais pobres, não faz sentido. Ou melhor, faz sentido, embora não o que o governo apregoa. É ainda na esfera do funcionalismo público que a expansão da previdência privada tem melhores chances de prosperar (Fagnani, 2017).

Ademais, a proposta do governo não é a unificação, que precisaria enfrentar obstáculos muito mais resistentes. Fora os militares, que já estão excluídos, há os problemas relacionados com a federação – governadores e prefeitos de grandes cidades não aceitam facilmente imposições, mas também não querem se confrontar com suas câmaras legislativas<sup>26</sup> – e a forte oposição de ocupantes das carreiras de Estado, como juízes e procuradores, cujas associações detêm alta capacidade de *advocacy*. A convergência (ou harmonização) prevista certamente endurece as regras para todos os servidores públicos, como indicado em reportagem de *O Globo*, em 18/04/2017, mas tal endurecimento pode ser mais um bode para negociar exceções.

### 4. Mais mordidas e sopros

Entre as mordidas que a PEC 287, na versão original, dava nos direitos à seguridade social consagrados na Constituição – e que o texto do relator assoprou

<sup>26</sup> De acordo com o texto, os governadores e prefeitos que quiserem normas diferenciadas terão prazo de 180 dias para aprovar lei nas assembleias estaduais e câmaras municipais; se não respeitarem o prazo, perderão o direito de fazê-lo.

com cuidado para não deformar a engrenagem – destacam-se as pensões e o benefício da Loas. Ambos, na proposta original, perdiam a vinculação ao salário mínimo, cláusula que o substitutivo eliminou. Em relação às pensões, o novo texto permite a acumulação com aposentadoria, o que era vedado pela proposta original, desde que não seja ultrapassado o teto de dois salários mínimos. Vale assinalar que, pelo Anuário Estatístico da Previdência Social de 2013, o último a divulgar esse tipo de estatísticas, dos 28,9 milhões de destinatários dos benefícios do INSS, 92,8% recebiam apenas um benefício; 7,1% recebiam dois benefícios e 0,1%, três ou mais benefícios.

No que concerne ao BPC, o benefício da Loas, não custa lembrar que se destina a idosos ou portadores de deficiência que vivem em famílias com renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo. No projeto original, além da desvinculação do salário mínimo, aumentava-se a idade, hoje 65, para 70 anos, o que o relator alterou, diminuindo-a para 68 anos a partir de 2020. Contudo, enfiou um gato na tuba: retirou do cômputo da renda familiar rendimentos provenientes do Bolsa Família, de estágio supervisionado ou de programa de aprendizagem. Desnecessário insistir na tecla da penalização dos mais vulneráveis, no caso, com repercussões na área da Educação.

Os sopros desferidos pelo substitutivo já suscitaram críticas quanto à eficácia da reforma em produzir o ajuste fiscal pretendido. O custo do *recuo* vem sendo objeto de reportagens diárias nos grandes jornais. Nem tanto para derrogar o texto substitutivo, mas para colocar na agenda, desde já, a necessidade, mais à frente, de novas reformas. E, também, para legitimar compensações igualmente prejudiciais aos pobres, o que, inclusive, já vinha sendo arquitetado antes da divulgação da proposta encaminhada pelo relator. Entre as compensações estaria a extinção do abono salarial, benefício anual destinado aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos e

pago com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>27</sup>.

## Duas considerações para finalizar

Este pequeno ensaio está bem distante de abordar com plenitude a vasta gama de implicações envolvidas na reforma da Previdência proposta pelo governo. Nele busquei, entretanto, desenvolver a ideia de que a narrativa justificadora da proposta ultrapassa o momento presente, em que a PEC começa a ser discutida pelo Congresso Nacional. A natureza dos argumentos usados e as medidas programadas como soluções não são muito diferentes das que povoaram as pautas de discussões em ocasiões passadas e não só quando reformas foram realizadas. Os *especialistas* de plantão hoje são os mesmos que ao longo dos últimos 25 anos vêm publicando artigos e livros nos quais detratam a Seguridade Social. Naturalmente, afiaram seus dentes e produziram novos fatos alternativos para reforçar o intento de desmontá-la de vez, aproveitando a oportunidade aberta com a crise aprofundada e generalizada, a partir da truculenta destituição de Dilma da Presidência da República e sua substituição por Temer.

Partindo de tal suposição, quero sugerir que o processo de desidratação da Previdência – que tem como corolários o esvaziamento total da seguridade e o fortalecimento da previdência privada – não se conclui com a votação da emenda. Seja ela aprovada ou não, logo retornarão à cena os arautos da falaciosa retórica do rombo, do ralo etc. Porque não se trata de reformar para garantir a sustentação das aposentadorias para as gerações vindouras, muito menos para liquidar privilégios, e sequer para equilibrar as contas públicas e reativar a economia. Aliás, não se trata de reformar a Previdência e sim de revogar sua condição de sistema universal de direitos, convertendo-a, como aconteceu com o SUS, num sistema pobre para os pobres.

<sup>27</sup> Ver reportagem em *O Globo*, 7/4/2017. “No caso do abono salarial, a avaliação da equipe econômica é que esse benefício, ao contrário do seguro-desemprego, não se justifica mais. Ele foi criado na década de 70, para reforçar o bolso dos trabalhadores quando o salário mínimo era baixo e não tinha ganhos reais”.

É nessa perspectiva que os *atos alternativos* acima arrolados, posando de fundamentos, desempenham seu papel na construção da mística de uma reforma inadiável. É também nessa perspectiva que as medidas propostas (originais e substitutivas) consistem em cartas marcadas, postas na mesa para negociações com as quais a equipe governamental se cacifa para permanecer no poder até as próximas eleições e, quem sabe, fazer o sucessor.

Penso que, para dar mais consistência ao raciocínio, duas questões, ainda, merecem considerações, pois embora não se situem inteiramente na narrativa da pós-verdade, ou seja, na condição de mentiras, atuam, pelo viés que as atravessa, como vetores de adensamento do discurso contra a Seguridade Social. São elas a questão demográfica e a relação entre receitas e despesas da Previdência. Tanto uma quanto a outra tem lugar reservado na pauta de debates por longos e longos anos.

Praticamente toda a argumentação da EMI que acompanha a versão original da PEC 287 é calcada na demografia: o envelhecimento, vale dizer, a transformação da estrutura etária da população brasileira, aparece como uma catástrofe que ameaça a Previdência. Esse envelhecimento é tratado como “sobrevida”, um termo técnico do jargão atuarial que mal disfarça sua sinistralidade.

Mas o envelhecimento – que resulta em grande medida da melhoria das condições de vida das pessoas – é motivo para dificultar o acesso ou reduzir os valores dos benefícios? Trata-se de uma punição pela tal sobrevivida, punição que atinge principalmente os mais pobres, que cometeram o crime de sobreviver aos 65 anos estipulados pelo IBGE (e pelas normas internacionais) para caracterizar o idoso.

Ora, cabe aos demógrafos apontar as tendências de evolução da pirâmide etária de uma dada população. Mas cabe aos demais cientistas sociais analisar essas informações relacionando-as a outros aspectos

da realidade. Os impactos das variáveis demográficas sobre a sustentação da Previdência não são diretos nem incontornáveis. São filtrados pela dinâmica do mercado de trabalho (nível de emprego, informalidade, adesão ao sistema, valor dos salários etc.), que o texto ignora solenemente. No caso do Brasil, como é um país muito desigual, as médias nacionais acabam escondendo diferenças marcantes. A expectativa de vida no Maranhão (70 anos) é bem inferior à que se observa em Santa Catarina (mais de 80 anos), por exemplo.

No campo da demografia situa-se também a composição da população por sexo. Além de já serem maioria, pelo censo de 2010 (51%), as mulheres vivem mais. Com o intuito de equalizar as idades de homens e mulheres para a requisição de aposentadorias, o discurso governamental tentou sacudir a bandeira de um feminismo enviesado: equiparação de direitos e equiparação de deveres como conquistas das mulheres<sup>28</sup>. Mas alguns especialistas preferem a punição para a maior sobrevivida que elas logram ter. Não resisto a transcrever uma nota publicada em *O Globo*, na coluna de Ancelmo Gois, em 5 de abril de 2017. O jornalista cita palavras de um especialista:

– Tenho 54 anos. Se eu me chamasse Fabiana e aos 15 anos meus pais tivessem começado a pagar o carnê de autônomo do INSS, eu poderia estar usufruindo a aposentadoria há quase dez anos. Isso é mais do que ridículo: é um crime contra nossos filhos. Não haverá futuro para eles desse jeito”. [o jornalista continua:] Pelas suas contas (do especialista), o número de mulheres aposentadas por tempo de contribuição era de 300 mil quando foi lançado o Plano Real, em 1994, e, hoje, é de 1,8 milhão. E, devolvendo a palavra ao especialista: “– Isso dá um crescimento anual médio de 8% a.a. durante 23 anos. Não há país que agüente.

Mesmo trabalhando mais, ganhando menos, suportando a dupla jornada, as mulheres vivem mais. É fato. Mas, a não ser que se invente um outro meio para a reprodução da espécie, a punição soa patética. Estudos têm mostrado, além do mais, que há

<sup>28</sup> Ver a crítica desse argumento em Lavinas (2017).

alternativas à punição, em curso em vários países, como por exemplo a criação de fundos especiais destinados a financiar eventuais desequilíbrios entre receitas e despesas – os chamados fundos de reserva (Dieese/Anfip, 2017).

Receitas e despesas: eis outro problema que oscila entre a transparência e a obscuridade. Segundo o governo, a Previdência é o maior item de gasto público no Brasil. Não é. O maior é o pagamento de juros e amortizações. Em 2015, foram pagos R\$ 502 bilhões nessa rubrica (que não integra os gastos primários), 8,5% do PIB. Em benefícios previdenciários foram gastos R\$ 436 bilhões (7,5% do PIB). Os gastos da Seguridade foram da ordem de R\$ 683 bilhões, que puderam ser efetuados porque as receitas (da Seguridade) somaram R\$ 694 bilhões e R\$ 200 milhões (Anfip, 2015).

Nesse sentido, 7,5% do PIB não é uma taxa tão elevada. Como a proposta de reforma considera que o Brasil tem que se assemelhar aos países desenvolvidos – na idade para se aposentar, nas taxas de reposição da renda na inatividade etc. – cabe assinalar que nesses, o gasto chega a 14% do PIB.

O problema da relação entre receitas e despesas no Brasil é diferente do que se coloca para os países desenvolvidos, que, mesmo assim, não estão anunciando o fim do mundo para os aposentados. No Brasil, são reais e visíveis as possibilidades de aumento das receitas, seja no domínio do sistema tributário, seja no domínio do controle da arrecadação, o que já não acontece com boa parte dos países desenvolvidos. O espaço ocupado, aqui, pelas receitas previdenciárias (e de Seguridade) é curto, e vem sendo encurtado mais ainda pelos diversos mecanismos redutores apontados anteriormente.

Na proposta de reforma, tanto na original, quanto na modificada pelo relator, a única meta estabelecida é o corte das despesas. A catástrofe vem toda ela filtrada pelo viés das despesas crescentes. Não se cogita em momento algum de olhar as receitas, e, muito menos, de considerar a tentativa de ampliá-las. Ao

contrário, a direção é no sentido de inviabilizar seu crescimento. Nesse caminho estão a institucionalização da terceirização, a reforma trabalhista e a própria reforma da Previdência, todas compostas de medidas que desestimulam a formalização das relações de trabalho, dificultam a substantivação de direitos e destituem de qualquer encanto a filiação ao sistema.

Está difícil, no contexto atual, manter a crença iluminista num futuro promissor. Em relação à reforma da Previdência, tida como eixo central do conjunto da obra austericida do governo Temer, só três cenários – e nenhum deles alvissareiro – se oferecem a exame.

No cenário mais otimista, a reforma não é aprovada. Derrota do governo, sem dúvida, mas vitória de Pirro para os opositores. Pois, como os demais componentes da obra já estão em curso (teto dos gastos, enxugamento da CLT, terceirização), o corte dos direitos dos mais pobres permanece e, o que será decisivo, a fragilização das organizações capazes de oferecer resistência, se acentuará. E o pretexto para novas investidas reformadoras virá reforçado com renovadas acusações contra servidores públicos.

Os outros dois cenários – aquele em que o governo tem sucesso na aprovação da reforma sem maiores modificações e um intermediário, no qual o Congresso impõe alterações a contragosto do governo – têm consequências parecidas. O governo alardeia o êxito, com mais ou menos veemência, e, fortalecido, inicia, no dia seguinte, uma campanha velada para completar a obra.

Há 30 anos instalava-se em Brasília a Assembleia Nacional Constituinte. Durante meses a sociedade, mobilizada, participou da construção de um projeto para a nação. Mais de 580 grupos representativos de interesses diversos – de trabalhadores, empresários, feministas, índios, banqueiros, minorias etc – registraram-se no Congresso para exercer, legitimamente, a atividade do *lobbying*. Em audiências públicas, em seminários, no encaminhamento de propostas populares, nas reuniões das comissões, em variadas instâncias que a democracia abria, então, para o país,

um amplo espectro de discussões permitiu que a chamada Constituição Cidadã fosse elaborada. O retrocesso de hoje, a obra do conservadorismo retrógrado, encobre essa história e empurra o Brasil para a vala do atraso social. É hora de recuperar a memória e resistir, para que se possa, usando uma figura alegórica que o léxico da língua portuguesa compreende, voltar ao futuro. ■

## Referências bibliográficas

- ANFIP/Fundação Anfip de Estudos sobre Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social em 2009*. Brasília, 2009.
- ANFIP/Fundação Anfip de Estudos sobre Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social em 2013*. Brasília, 2013.
- ANFIP/Fundação Anfip de Estudos sobre Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social em 2015*. Brasília, 2015.
- CARDOSO JR., José Celso. *Uma Análise Técnica das Justificações da PEC 241/2016*, Plataforma Política Social, outubro, 2016.
- COHN, Amélia. *Um assassinato cruel*. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 10, n. 115, fevereiro, 2017.
- DELGADO, Guilherme. *O projeto de reforma da Previdência do governo Temer*, Plataforma Política Social, janeiro, 2017.
- DIEESE/ANFIP. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília, DIEESE/ANFIP, 2017.
- FAGNANI, Eduardo. *A previdência social exige idade mínima*. Plataforma Política Social, fevereiro, 2016.
- FAGNANI, Eduardo. *Reformar para excluir?*. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 10, n. 115, fevereiro, 2017.
- LAVINAS, Lena. *Armadilhas da Igualdade*, artigo publicado em *O Globo*, edição de 5/3/2017.
- MARQUES, Rosa & UGINO, Camila. *Governo Temer: reflexões sobre a proposta de reforma da Previdência*. Plataforma Social, janeiro, 2017.
- MARSHALL, Thomas. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Las reformas de pensiones em la América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL, série Financiamiento del Desarrollo, vol. 144, Santiago, março, 2004.
- PUTY, Claudio & GENTIL, Denise (org.). *As fragilidades do novo modelo atuarial do Regime Geral da Previdência Social*. Nota Técnica. Brasília: Dieese/Anfip, 2017.
- SALVADOR, Evilásio. *As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil*. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 19, maio. Plataforma Política Social, 2015.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia T. *A viabilidade de um sistema universal de saúde no Brasil*. Plataforma Social, agosto, 2015.
- WOLF, Paulo José & OLIVEIRA, Giuliano. *Os Estados de bem estar social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades*. *Economia e Sociedade*, vol. 25, n.3, Campinas, dezembro, 2016.
- ZERO, Marcelo. *A PEC 241 e suas falácias*. Plataforma Política Social, outubro, 2016.