

A NARRATIVA DAS REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL

Ludmila Rodrigues Antunes

Universidade Federal Fluminense.

E-mail: ludmilaa@id.uff.br

RESUMO

Esse texto pretende abordar a relação entre modernização do aparato estatal, particularmente no que tange às suas interações com a sociedade, e a construção dos sistemas de seguridade social que nucleiam os Estados de bem-estar contemporâneos. O objetivo específico, porém, é tratar essa questão sob o prisma da crítica a uma ótica que passou a dominar assustadoramente as análises no campo da política e a reflexão, em geral, no campo das ciências sociais. Uma ótica que se expressa no idioma da narrativa, da pós-verdade, da política posfática, como mencionado por Wolfgang Streeck. O discurso oficial em torno das reformas ditas estruturais e indispensáveis no Brasil, hoje, é puro culto à TINA (There Is No Alternative). E totalmente formulado na linguagem tipo “palavra do ano”, a retórica da narrativa, um termo que migrou da teoria literária para a política, onde encontrou calorosa acolhida, justamente por exprimir uma história com significado, uma história para a qual se transferem emoções, que proporciona uma orientação e que transmite confiança.

Palavras-chave: reformas da previdência, seguridade social, retórica da narrativa.

ABSTRACT

This texts will approach the relation between the modernization of the state bureaucracy, especially in regards to its interaction with the society and the establishment of social security system housed at the contemporary welfare States. The text's main objective is, however, to look at this issue with a critical lense that now has heavily domained the analysis in both politics and reflection areas, in general, in the field of social sciences. This look is expressed in the narrative language, post-truth, of post fact politics, as mentioned by Wolfgang Streeck. The official speech around the so called structural and vital reforms in Brasil, nowadays is a pure cult to TINA (There Is No Alternative). It is also largely based in the “word of the year”, a term originally from literary theory and now embraced by politics, where it received a warm welcome. It expresses a story with meaning to which emotions are transferred, enabling guidance and that inspires trust.

Keywords: on welfare reforms, social security, narrative rhetoric.

INTRODUÇÃO

No último 10 de novembro completaram-se 80 anos do golpe que instalou o Estado Novo no Brasil, a ditadura durante a qual Vargas deslanchou um processo tido por vários historiadores como de intensa modernização. Com efeito, o Estado brasileiro ganhou novos contornos, mais ajustados ao projeto de capitalismo industrial que então se iniciava. O emergente operariado urbano foi agraciado com direitos trabalhistas e sociais – inclusive a previdência social – em conformidade com a legislação vigente no mundo desenvolvido. Contudo, faltava a essa modernidade um elemento fundamental na caracterização de moderno consagrada no Ocidente, justamente naquele momento: a democracia.

Passadas oito décadas, o Brasil, após viver duas eras autoritárias, a de Vargas e a militar, galgou o patamar democrático, vislumbrando, com a Constituição Federal de 1988, a possibilidade de conhecer a modernidade da cidadania e dos direitos sociais sem a presença de ditadores. Contudo, mudanças marcantes haviam ocorrido no capitalismo mundial, tornando-o mais mundial e menos nacional. A globalização, acompanhada do fortalecimento do mercado e de premissas liberais, vai de encontro à concepção de Estado e de sociedade desenhada na Carta. Desde então, reformas e emendas constitucionais passaram a fazer parte da agenda de sucessivos governos, en-

tre as quais, com destaque, a que procura abalroar a previdência social.

Esse texto pretende abordar a relação entre modernização do aparato estatal, particularmente no que tange às suas interações com a sociedade, e a construção dos sistemas de seguridade social que nucleiam os Estados de bem-estar contemporâneos. O objetivo específico, porém, é tratar essa questão sob o prisma da crítica a uma ótica que passou a dominar assustadoramente as análises no campo da política e a reflexão, em geral, no campo das ciências sociais. Uma ótica que se expressa no idioma da narrativa, da pós-verdade, da *política posfáctica*, como mencionado por Wolfgang Streeck.

“Como processo de regressão institucional e política, a revolução neoliberal inaugurou uma nova era de *política posfáctica*. necessária porque a globalização neoliberal estava longe de proporcionar a prosperidade para todos que havia prometido” (Streeck, 2017)

No artigo em tela, publicado na *New Left Review*, de maio de 2017, “A volta do reprimido”, Streeck analisa como os processos de globalização e neoliberalismo entronizaram uma nova deusa, TINA (There Is No Alternative), para zelar pelo seu destino comum. TINA criou uma teologia própria, vazada numa lin-

guagem muito criativa, pontuada por termos como política posfática, mentira científica (expert lie), narrativa, fatos alternativos, pós-verdade, e outros.

O autor cita a sofisticada apresentação em powerpoint de Colin Powell em 2003, durante o governo Bush, diante do Conselho de Segurança da ONU, quando ele “comprovou”, com sofisticadas fotografias aéreas, a (suposta) existência de armas de destruição massiva no Iraque. Na política, diz ele (Streeck), mentiras sempre ocuparam espaços garantidos. Mas esse caso especialmente seria um claro exemplo dessa nova forma de engano político, a mentira adornada pela expertise. A expressão “fatos alternativos”, bem mais simplória, foi cunhada por uma assessora de Donald Trump para justificar também mentiras deslavadas do presidente.

Streeck informa que em novembro de 2016, o diretor dos Dicionários Oxford anunciou que pós-verdade havia sido eleita a palavra do ano. Na sequência, possivelmente ferida em seus brrios nacionalistas, a Sociedade para a Defesa da Língua Alemã declarou que **posfático** era a palavra alemã do ano. A justificativa registrava que setores cada vez maiores da população estavam dispostos, devido a seu ressentimento em relação aos “de cima”, a ignorar os fatos e a aceitar mentiras óbvias.

O discurso oficial em torno das reformas ditas estruturais e indispensáveis no Brasil, hoje, é puro culto à

TINA. E totalmente formulado na linguagem tipo “palavra do ano”, a retórica da narrativa, um termo que migrou da teoria literária para a política, onde encontrou calorosa acolhida, justamente por exprimir uma história com significado, uma história para a qual se transferem emoções, que proporciona uma orientação e que transmite confiança.

Assim, especialistas oferecem o respaldo científico para o desenho de certas políticas, as únicas capazes de solucionar os gargalos da economia. Proporcionam orientação. Transmitem confiança à população: a reforma trabalhista permitiria a formalização de milhares de trabalhadores, a reforma da previdência resolveria não só o suposto déficit da previdência como promoveria o próprio ajuste fiscal. A - artigo definido, sempre, conforme o evangelho da TINA.

Em abril desse ano de 2017, quando a reforma da previdência já era considerada desidratada pela grande imprensa, Temer, numa entrevista à Folha de São Paulo declarou: “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 garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, base do catastrófico cenário desenhado para justificá-la, não passava (e continua a não passar) de marketing do terror, de narrativa do caos. De fato,

como vários analistas têm mostrado, essa reforma, com ou sem alterações negociadas (que a esta altura já são muitas), não vai operar milagre nas contas públicas. Mas também não é a isso que ela se destina.

Com efeito, as sucessivas alterações na posição do governo, a quantidade de emendas, os contínuos adiamentos da leitura do parecer do relator, o engavetamento da proposta durante o processo de salvamento de Temer, e, agora, o quase abandono da “cláusula pétrea” que era a idade mínima (e que era uma literal pós-verdade), confirmam a ficção do nobre destino da reforma. E desnudam também sua natureza de **tall tale**, um tipo de história inacreditável contada como se fosse verídica, e que é, como Paul Krugman designa ironicamente, os mitos econômicos abraçados pela política da austeridade, entre os quais, o mito da fada da confiança (*confidence fairy*)¹.

Essa caracterização da política como reino da narrativa é reforçada por um outro dogma que a deusa TINA impõe: o tecnocratismo, a aparente cientificidade que esconde o caráter controverso das decisões. O tecnocratismo econômico, que vem da ditadura, continua a operar firme e forte. Mais recente, o tecnocratismo jurídico ganha protagonismo.

O tecnocratismo econômico ali-

menta a *expert lie*, a mentira cientificamente fundada, e, conseqüentemente, a desqualificação do contraditório. Tudo o que não se encaixa no dogma da verdade estabelecida é considerado populismo, demagogia.

O tecnocratismo jurídico enseja a suspeição acima de qualquer prova. Desqualifica a política, a controvérsia, fazendo crer que a verdade só é alcançada pelo privilegiado conhecimento que o juiz tem dos seres humanos.

O instrumento do tecnocratismo econômico é o número (o número que fala). O instrumento do tecnocratismo jurídico é a lei. Resultante tanto de uma quanto de outro, a naturalização da política como o reino da narrativa não é uma jabuticaba. É fruto globalizado. Mas no Brasil, se fortalece com a divulgação (exagerada) de casos e mais casos de corrupção. A corrupção passa a ser vista como endêmica, quase como uma patologia do ser brasileiro, em especial daquele que sobe ao palco da política.

A derrota da política, através da naturalização de desvios que são evitáveis, abre as portas para o autoritarismo, para ditaduras de botas ou de toga. É a narrativa, a pós-verdade, desvaloriza a história, que é de onde saem as lições importantes para enfrentar as crises e chegar ao futuro.

UM POUCO DE HISTÓRIA

Esping-Andersen, em artigo que continua instigante, apesar de es-

¹A “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.

crita há cerca de 20 anos, observa que os Estados de bem-estar social, consolidados no Ocidente europeu no pós-guerras, foram projetos de **integração nacional**². Integração econômica, por via de medidas capazes de assegurar pleno-emprego e renda em momentos difíceis; integração social operada por reformas tributárias redistributivas, que reduziram as desigualdades; e integração política, através da garantia institucionalizada de uma cidadania universal substantivada por direitos sociais, com o que se evitava a opção pelo comunismo, então em ascensão no mundo, a despeito de Stálin.

Integração nos marcos do Estado-nação, que passa, então, por severas mudanças. Pode-se considerar, seguindo uma vasta literatura produzida sobre o tema, que o modelo Estado-nacional de configuração da autoridade política passou, nesse período entre os anos 30 e 40, por um intenso processo de modernização³. Modernização que envolveu o alargamento da esfera pública, a ampliação do fundo público, a incorporação de cargos e carreiras à já estabelecida burocracia weberiana, a transformação de um staff de funcionários (conforme a formulação original de Weber na primeira década do século XX) num quadro de servidores pú-

blicos. A noção inglesa de *civil service* difundiu-se, assim como difundiu-se o modelo de políticas sociais proposto por William Beveridge ao Parlamento em 1942, o modelo universalista e integrado que no Brasil recebeu a designação de Seguridade Social.

Esse breve histórico sugere que 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. É parte do processo de transformação do Estado. 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 o 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

²Esping-Andersen, G. "O futuro do Welfare State na nova ordem mundial", Lua Nova, 2005

³Não por acaso é desse período que datam os cursos universitários voltados para o estudo da administração pública.

outros países latino-americanos, por imposição do FMI (Mesa-Lago, 2004). Será que tais decisões foram “técnicas”? Em tempo: a Argentina voltou ao sistema público de repartição em 2008. Chile e Bolívia estão discutindo possibilidades de fazer o mesmo.

Fixação de um teto para o pagamento dos benefícios, ou de um piso, determinação de quem deve contribuir compulsoriamente 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%⁴. Decisões políticas, estabelecidas por leis votadas nos Parlamentos.

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

⁴O estudo é citado em DIEESE/ANFIP (2017)

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 questão⁵.

Antes, porém, de voltar o foco para o Brasil, cabe lembrar 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 pertinente, 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 incorpo-

⁵Ver DIEESE/ANFIP (2017). Ver também Puty & Gentil (2017)

rou na Declaração de Direitos Humanos, em 1948, e afirmada pela Convenção nº102 da OIT em 1952. Sucessivos documentos dessas e de outras organizações internacionais reiteraram a sua importância. Inclusive documentos recentes da União Europeia.

Nesse universo de direitos de cidadania, o servidor público não é mais somente o burocrata tradicional que atende no guichê da repartição. É um agente da formulação e da implementação de políticas que compõem o leque diversificado da oferta de serviços prestados: educação, saúde, justiça, pesquisa científica, inovação tecnológica, produção de diagnósticos econômicos e sociais, etc. Mas é bom lembrar que a cidadania igualitária (mais ou menos igualitária conforme o país) não significa extinção das desigualdades de classe. Essa é a essência da socialdemocracia europeia do pós-guerra: a igualdade de cidadania, uma igualdade no plano da política, da relação com o Estado, como compensação da necessária desigualdade produzida pelo mercado.

No Brasil, o primeiro movimento efetivo de modernização do Estado ocorre nos anos 30, com a chegada de Vargas ao poder e as alterações então operadas no sentido da implantação de um projeto industrializante no país. Esse movimento vai se acelerar na vigência do Estado Novo, a partir de 1937. O Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público,

em 1938), o IBGE, também em 1938, o DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda, em 1939), a Fundação Getúlio Vargas, em 1944, foram órgãos então criados para realizar concursos, qualificar o funcionalismo público, regulamentar cargos, produzir conhecimento sobre a realidade, enfim, para inaugurar a atuação de uma burocracia weberiana no país, descrita em detalhes no Estatuto do Funcionalismo Público Civil, de 28 de outubro de 1939.

Essa modernização institucional se dá em simultâneo à introdução dos seguros sociais, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, à legislação social e trabalhista e à reorganização sindical. Na aparência, muito semelhante ao que ocorria no resto do mundo. Uma diferença crucial, porém, se encontrava no reduzido alcance das benesses que compunham o maravilhoso mundo da cidadania operária. Fora dela e excluído da legislação que a abrigava, estava o mundo do trabalho rural, ou seja, a grande maioria da população. A outra diferença relevante estava na ausência da democracia. Tudo de cima para baixo. O mesmo vai acontecer 30 anos depois, durante a ditadura militar. Novamente, modernização do aparato institucional (reforma administrativa de 1967, criação de ministérios, mudanças na arrecadação de tributos) e expansão dos benefícios sociais. Agora, incluindo os rurais, embora de modo limitado, empregados domésticos, profissionais

liberais, etc. Mas na mais absoluta ausência de condições democráticas.

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 COFINS (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. Isso pode ter uma explicação: contribuições que eventualmente sejam criadas para a saúde, por exemplo, uma área que tem forte apelo 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, 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 140 bilhões e 23 milhões de reais; em 2013, 199 bilhões e 410 milhões de reais. Nos mesmos anos, a CSLL arrecadou 45.7 bilhões e 62.5 bilhões. Em 2015, foram arrecadados 202 bilhões pela COFINS e 61 bilhões pela CSLL. Os dados são da ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal), 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 11 bilhões de reais (computando, como fez a ANFIP, todas as receitas constituio-

nalmente 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 (53,8 bilhões) mas, mesmo assim, expressivo. O desmonte se completa com a transformação do ministério da previdência em secretaria do ministério da fazenda⁶. Em 2016, porém, aparece um déficit, reconhecido pela ANFIP (mas muito menor que o apontado pelo governo), que o atribui à brutal queda de arrecadação a partir de 2015.

Mais um “fato alternativo”. 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 DRU (Desvinculação das Receitas da União), que atingiu, em 2014, 63 bilhões de reais. 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

⁶Ver ANFIP (2015), Cohn (2017), Marques & Ugino (2017) entre outros.

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 empresas, que operam como redutores das receitas da seguridade em geral e da previdência em particular. As desonerações tributárias totalizaram 280 bilhões de reais em 2015. No que tange especificamente à Seguridade, as desonerações e renúncias surrupiam 157 bilhões de reais do orçamento da seguridade⁷. Agronegócio não paga contribuição previdenciária. Os que exportam não pagam nada e o que produzem para o mercado interno pagam uma alíquota sobre a comercialização, como se fossem agricultores⁸. Mas os trabalhadores do agro, com carteira assinada, pagam da mesma forma que os trabalhadores urbanos.

⁷As 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).

⁸Ver 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”.

(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). No dia 23 de outubro último, a Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no Senado para avaliar a real situação da previdência social concluiu que não existe déficit nas contas. O relatório elaborado pelo senador Hélio José do PROS/DF, com 253 páginas deveria ter sido enviado ao plenário para votação até 6 de novembro. Não sei se foi. Não vi nenhuma notícia a respeito. Tanto a CPI quanto o relatório foram solenemente ignorados pela mídia. Segundo o relatório, o problema da previdência (do RGPS) está na arrecadação das receitas e não nos gastos com benefícios. “Os casos emblemáticos de sonegação que recor-

rentemente são negligenciados por ausência de fiscalização e meios eficientes para sua efetivação são estarrecedores e representam um sumidouro de recursos de quase impossível recuperação em face da legislação vigente”. Ainda de acordo com o relatório, as empresas privadas devem 450 bilhões à previdência e, para piorar, segundo a Procuradoria da Fazenda Nacional, somente 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis.

(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 militares⁹, 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 que? 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 5 mil e 500 reais), 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 servidores das carreiras típicas de Estado, que agora entram na PEC 287.

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 social. As estratégias de enfrentamento dos

⁹Por 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”.

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 (uma falsa dicotomia) – 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 assemelhadas: casos da Finlândia e dos Países Baixos. França, Alemanha e Áustria são exemplos de países que mantêm regimes separados. França e Áustria são países que gastam mais de 2,5% do PIB com regimes próprios dos servidores públicos¹⁰. O que importa sa-

liantar 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 invalidez¹¹. 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 25¹². 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

¹⁰Ver Secretaria de Políticas de Previdência Complementar, SPPC, Previdência no Mundo.

¹¹Esses percentuais se encontram no Anuário Estatístico da Previdência 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.

¹²O governo já recuou.

cheia (no valor do teto, cuja fixação é, também, de natureza política)¹³.

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 lugar... 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 convencionalizada para 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 (o benefício da LOAS). Com a PEC, que dificulta o acesso aos benefícios e reduz seus valores, alguns milhões de pessoas perderiam o direito à proteção, com o que a fabricação da pobreza se acentuaria¹⁴.

DUAS CONSIDERAÇÕES PARA FINALIZAR

Esse pequeno ensaio está bem distante de abordar com plenitude a vasta gama de implicações envolvidas na reforma da previdência proposta pelo governo. Nele buscamos, 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 al-

¹³ 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.

¹⁴ O governo também recuou do BCP e da aposentadoria rural.

ternativos 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, sugerimos 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.

É nessa perspectiva que os “fatos 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.

Para dar mais consistência ao raciocínio, duas questões, ainda, merecem algumas 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 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 de sobrevida, 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 es-

sas 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 se situa 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 mulheres¹⁵. Mas alguns “especialistas” preferem a punição para a maior sobrevida que elas logram ter. Não resisto a transcrever uma nota publicada em O Globo, na Coluna do 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 aguentem”.

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 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 um 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 502 bilhões de reais nessa rubrica (que não integra os gastos primários), 8.5% do PIB. Em be-

¹⁵Ver a crítica desse argumento em Lavinas (2017). O feminismo enviesado não pegou e o governo voltou atrás.

nefícios previdenciários foram gastos 436 bilhões (7.5% do PIB). Os gastos da seguridade foram da ordem de 683 bilhões de reais, que puderam ser efetuados porque as receitas (da seguridade) somaram 694 bilhões e 200 milhões de reais (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 contra-

gosto 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 – se registraram 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 (2009) – *Análise da Seguridade Social em 2009*, Brasília.

ANFIP/Fundação ANFIP de Estudos sobre Seguridade Social (2013) – *Análise*

da Seguridade Social em 2013, Brasília.

ANFIP/Fundação ANFIP de Estudos sobre Seguridade Social (2015) – *Análise da Seguridade Social em 2015*, Brasília.

Cardoso Jr, José Celso (2016) – *Uma Análise Técnica das Justificações da PEC 241/2016*, Plataforma Social, outubro de 2016.

Cohn, Amélia (2017) – “Um assassinato cruel”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 10, nº 115, fevereiro de 2017.

Delgado, Guilherme (2017) – *O projeto de reforma da previdência do governo Temer*, Plataforma Social, janeiro de 2017.

DIEESE/ANFIP (2017) – *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília, DIEESE/ANFIP. Disponível no site Plataforma Política Social.

Fagnani, Eduardo (2016) – *A previdência social exige idade mínima*, Plataforma Social, fevereiro de 2016

Fagnani, Eduardo (2017) – “Reformar para excluir?”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 10, nº 115, fevereiro de 2017.

Lavinas, Lena (2017) – “Armadilhas da Igualdade”, artigo publicado em *O Globo*, edição de 5/3/2017

Marques, Rosa & Ugino, Camila (2017) – *Governo Temer: reflexões sobre a proposta de reforma da previdência*, Plataforma Social, janeiro de 2017.

Marshall, Thomas (1967) – *Política Social*, Zahar ed., Rio de Janeiro.

Mesa-Lago, Carmelo – *Las reformas de pensiones em la América Latina y su impacto en los principios de la segurida-*

de social, CEPAL, série Financiamiento del Desarrollo, vol. 144, Santiago del Chile, marzo de 2004.

Puty, Claudio & Gentil, Denise (2017) – *As Fragilidades do Novo Modelo Atuarial do Regime Geral da Previdência Social*, Nota Técnica abril de 2017, DIEESE/ANFIP, Brasília.

Salvador, Evilásio (2015) – “As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil”, *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 19, maio de 2015, Plataforma Social.

Streeck, Wolfgang (2017 – “Lo retorno del reprimido”, *New Left Review*, maio de 2017.

Werneck Vianna, Maria Lucia T. (2015) – *A viabilidade de um sistema universal de saúde no Brasil*, Plataforma Social, agosto de 2015.

Wolf, Paulo José & Oliveira, Giuliano (2016) – “Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades”, *Economia e Sociedade*, vol. 25, n.3, Campinas, dez. 2016.

Zero, Marcelo (2016) – *A PEC 241 e suas falácias*, Plataforma Social, outubro de 2016.

Ludmila Rodrigues Antunes

Professora do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP-UFF). Doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas/Unicamp.