



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
INSTITUTO DE LETRAS  
DEPARTAMENTO DE LINGUÍSTICA, PORTUGUÊS E LÍNGUAS CLÁSSICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LINGUÍSTICA

**ESTADO BRASILEIRO, EMANCIPAÇÃO E SEGURIDADE  
SOCIAL: UM ESTUDO DISCURSIVO CRÍTICO DE EDITORIAIS  
DO JORNAL *FOLHA DE S. PAULO***

**Cláudio Passos de Oliveira**

Brasília, DF

2023

**Cláudio Passos de Oliveira**

**ESTADO BRASILEIRO, EMANCIPAÇÃO E SEGURIDADE  
SOCIAL: UM ESTUDO DISCURSIVO CRÍTICO DE EDITORIAIS  
DO JORNAL *FOLHA DE S. PAULO***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Linguística, Departamento de Linguística, Português e Línguas Clássicas, Instituto de Letras, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Linguística, área de concentração Linguagem e Sociedade.

**Orientadora:** Profa. Dra. Viviane de Melo Resende – Universidade de Brasília  
**Coorientadora:** Profa. Dra. Urânia Flores da Cruz Freitas – Universidade de Brasília

Brasília, DF

2023

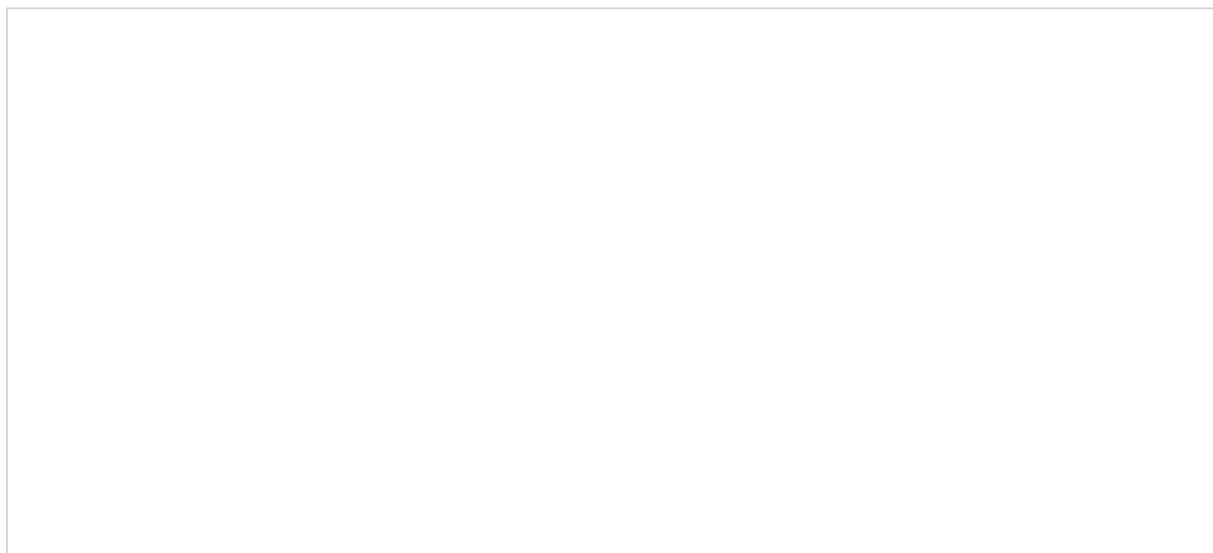
Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PP289ee      Passos de Oliveira, Cláudio  
Estado brasileiro, emancipação e seguridade social: um estudo discursivo crítico de editoriais do jornal Folha de S. Paulo / Cláudio Passos de Oliveira; orientador Viviane de Melo Resende; co-orientador Urânia Flores da Cruz Freitas. -- Brasília, 2023.  
236 p.

Tese(Doutorado em Linguística) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. estudos críticos do discurso. 2. seguridade social. 3. emancipação. 4. Estado. 5. jornal Folha de S. Paulo. I. de Melo Resende, Viviane, orient. II. Flores da Cruz Freitas, Urânia, co-orient. III. Título.

## Folha de aprovação

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for a signature or stamp.

*Para Luciane,  
graça de todas as manhãs;  
para minha mãe Suely, amor que me ensinou a ler e ser;  
(in memoriam) para meu pai Paulo e irmão Cássio,  
eternos em mim.*

## GRATIDÃO

*às/aos colegas do grupo de estudos Acolhética (Adriana, Cíntia, Daniele, Elizabeth, Ingrid, Kárin, Larissa, Nair, Pedro e Raylton) pela generosidade, companheirismo e crescimento conjunto;*

*à Viviane, orientadora que ilumina os caminhos, por tanto saber compartilhado, profissionalismo e afeto;*

*à Urânia, coorientadora que cuida e inspira, por todo o apoio e estímulo;*

*ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pela oportunidade de voltar a estudar;*

*à Universidade de Brasília, símbolo da importância da educação pública, pelo aprendizado e acolhimento.*

*A tarefa de transformar o mundo é bem mais difícil que a de conservá-lo, sobretudo quando a transformação pretendida tem caráter emancipador. O custo da acomodação, porém, é a aceitação de uma ordem social que agride e desumaniza.*

*Luis Felipe Miguel (2018, p. 223)*

## RESUMO

Esta tese apresenta resultados de pesquisa que investigou como o jornal *Folha de S. Paulo* representou discursivamente o papel do Estado brasileiro em seguridade social, mais especificamente nas áreas de previdência e assistência, durante a mais recente reforma do sistema. A análise foi realizada sob a perspectiva dos estudos críticos do discurso (ECD), concentrou-se nas representações elaboradas pelo jornal concernentes a relações entre Estado e emancipação no contexto da seguridade social, e utilizou como parâmetros estruturas sociais inter-relacionadas de classe, gênero e raça. Foi efetuada a articulação interdisciplinar dos ECD com abordagens sobre o sistema social, político, econômico e midiático do país. Sob o recorte histórico do período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, foram tematizadas: as características da esfera pública mediada brasileira; a estrutura e alterações do sistema de proteção social do país; as iniquidades tributárias, de renda, previdenciárias e assistenciais, e suas inter-relações com o sistema trabalhista; as injustiças sociais de gênero; e o racismo estrutural. Foram analisados editoriais publicados pelo jornal *Folha de S. Paulo* sobre seguridade social entre fevereiro e outubro/novembro de 2019, período do trâmite congressual que levou à promulgação da emenda constitucional da reforma aprovada. Na análise, foram utilizadas categorias dos ECD condizentes com o gênero discursivo dos textos investigados e de sua estrutura multimodal (verbal e visual), a saber: análise crítica de argumentação prática e de significado da composição. Os resultados evidenciaram uma representação do papel do Estado em previdência e assistência social por parte do jornal *Folha de S. Paulo* fortemente marcada por reducionismos, ocultamentos e exclusões de caráter antiemancipatório. Em síntese, o jornal: *i*) reduziu a atuação do Estado à lógica estreita da austeridade fiscal, desconsiderando relações fundamentais entre seguridade social, tributação do capital e informalidade no mercado de trabalho; *ii*) ocultou atores/as sociais do lado do capital que são fundamentais para a equidade e sustentabilidade do sistema de seguridade; *iii*) representou trabalhadores/as de forma desumanizada e passiva; *iv*) representou cidadãos/ãs aposentados/as e assistidos/as como fardo social; e *v*) excluiu do debate público sobre o papel do Estado em seguridade questões sociais basilares relativas a classe (desigualdades de renda, diferenças ocupacionais etc.), gênero (misoginia, trabalho de cuidado não reconhecido etc.) e raça (discriminação laboral, rendas inferiores etc.).

**Palavras-chave:** estudos críticos do discurso; seguridade social; emancipação; Estado; jornal *Folha de S. Paulo*.

## ABSTRACT

This thesis presents research results of an investigation on how the newspaper *Folha de S. Paulo* discursively represented the role of the Brazilian state in social welfare, more specifically in the areas of social security and assistance, during the most recent reform of the system. The analysis was carried out from the perspective of critical discourse studies (CDS), focused on the representations elaborated by the newspaper concerning relations between the state and emancipation in the context of social welfare, and used as parameters interrelated social structures of class, gender and race. Interdisciplinary articulation of CDS with approaches to the country's social, political, economic and media system was carried out. Under the historical framing of the 1988 Federal Constitution's post-promulgation period: the characteristics of the Brazilian mediated public sphere; the structure and changes to the country's social protection system; inequities in tax, income, social security and assistance, and their interrelationships with the labor system; gender-based social injustices; and structural racism were discussed. Editorials published by the newspaper *Folha de S. Paulo* on social welfare between February and October/November 2019 – timeframe of the congressional process that led to the promulgation of the approved reform's constitutional amendment – were analyzed. In the analysis, CDS categories consistent with the discursive genre of the investigated texts and their multimodal structure (verbal and visual) were used, namely: critical analysis of practical argumentation and of the meaning of composition. The results showed a representation of the role of the state in social security and assistance by the newspaper *Folha de S. Paulo* strongly marked by reductionism, concealment and exclusions of an anti-emancipatory nature. In short, the newspaper: *i*) reduced the state's actions to the narrow logic of fiscal austerity, disregarding fundamental relationships between social welfare, capital taxation and informality in the labor market; *ii*) concealed social actors on the capital side who are fundamental to the equity and sustainability of the welfare system; *iii*) represented workers in a dehumanized and passive manner; *iv*) represented retired and assisted citizens as a social burden; and *v*) excluded from the public debate on the role of the state in welfare fundamental social issues relating to class (income inequalities, occupational differences etc.), gender (misogyny, unrecognized care work etc.) and race (employment discrimination, lower incomes etc.).

**Keywords:** critical discourse studies; social welfare; emancipation; state; newspaper *Folha de S. Paulo*.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	12
<b>1 ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: PROTEÇÕES E INIQUIDADES EM PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA</b>	15
1.1 Seguridade e proteção social no Brasil	16
1.1.1 Previdência social	18
1.1.2 Assistência social	20
1.1.3 As proteções previdenciárias e assistenciais	22
1.1.4 O custeio das proteções sociais	25
1.1.5 Classe social, gênero e raça nos sistemas previdenciário e assistencial	29
1.2 Proteção social na Terceira República	34
1.2.1 A Terceira República	34
1.2.2 Os ciclos políticos da Terceira República e as reformas constitucionais em previdência e assistência social	37
1.2.3 O financiamento social da seguridade	42
1.2.4 A reforma dos sistemas de previdência e assistência social em 2019	49
<b>2 ESFERA PÚBLICA MEDIADA E O JORNAL <i>FOLHA DE S. PAULO</i></b>	55
2.1 Esfera pública e mediação	55
2.2 Esfera pública e mídia no Brasil	60
2.3 Opiniões publicadas e silenciadas	64
2.4 O jornal <i>Folha de S. Paulo</i>	66
<b>3 ESTUDOS CRÍTICOS DO DISCURSO E EMANCIPAÇÃO</b>	71
3.1 Estudos críticos do discurso	71
3.2 Discurso	73
3.2.1 Discurso sob a ótica dialético-relacional	75
3.2.2 Discurso sob a ótica sociocognitiva	76

3.3	Realidade social e emancipação	77
3.4	Crítica social	81
	3.4.1 Emancipação e dominação	84
	3.4.2 Classe social	86
	3.4.3 Raça	89
	3.4.4 Gênero	91
3.5	Prática social	95

<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b>	103
4.1	Bases críticas	103
	4.1.1 Algumas pressuposições	105
	4.1.2 Um "estado de coisas" emancipatório	107
	4.1.3 Debate emancipatório sobre o financiamento social da seguridade – um escopo temático mínimo	112
4.2	Ontologia, epistemologia e metodologia	115
4.3	Composição do <i>corpus</i>	117
	4.3.1 Segmentação verbo-visual	117
	4.3.2 Segmentação temática e temporal	120
4.4	Instrumentos de análise	123
	4.4.1 Análise dos aspectos verbais dos textos	123
	4.4.2 Análise dos aspectos visuais dos textos	131
4.5	Análise qualitativa do <i>corpus</i>	135

<b>5</b>	<b>ANÁLISE</b>	139
5.1	Análise discursiva do modo verbal	139
	5.1.1 Circunstâncias	140
	5.1.1.1 Relações entre reforma e economia	140
	5.1.1.2 Relações entre reforma e justiça social	143
	5.1.1.3 Entraves políticos à reforma	146

	5.1.1.4 Debate público e seguridade social	150
	5.1.2 Alegação para ação	151
	5.1.3 Contra-alegação	152
	5.1.4 Consequências negativas	152
	5.1.5 Valores	153
	5.1.5.1 Justiça social	153
	5.1.5.2 Racionalidade	154
	5.1.5.3 Transparência	155
	5.1.6 Objetivos	155
	5.1.7 Meios-objetivos	156
	5.1.8 Considerações críticas	157
	5.1.8.1 Lógica	158
	5.1.8.2 Dialética	164
	5.1.8.3 Retórica	167
	5.2 Análise discursiva do modo visual	172
	5.2.1 Conjunto 1: atores/as sociais do setor público, com nomeação individual em legenda	174
	5.2.2 Conjunto 2: atores/as sociais do setor público, nomeados/as de forma coletiva em legenda	175
	5.2.3 Conjunto 3: atores/as sociais representados/as por meio de elementos não humanos, sem nomeação em legenda	176
	5.2.4 Considerações críticas	177
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>		180
<b>REFERÊNCIAS</b>		188
<b>APÊNDICE</b>		198

## APRESENTAÇÃO

O interesse pela temática desta tese se origina em minha experiência como servidor público na divisão editorial da assessoria de comunicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>1</sup> e no Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea). Trabalhar na administração federal e em uma associação de servidores/as públicos/as são vivências que ensejam reflexão sobre os papéis sociais, políticos e econômicos do Estado brasileiro – um Estado que, assim como seus pares latino-americanos, está inserido em contexto global colonial-capitalista em que a dominação impera e a luta por emancipação não pode arrefecer. Esse Estado brasileiro ainda tão máximo para poucos/as e mínimo para muitos/as: uma instituição fundamental, cuja razão de existir deve ser a promoção da justiça social e da emancipação.

Motivado por minha formação na área de estudos da linguagem<sup>2</sup>, reflito aqui sobre a problemática do papel do Estado sob a ótica dos estudos críticos do discurso (ECD), que acredito desempenharem papel fundamental nas lutas sociais emancipatórias no Brasil. Dentro do amplo espectro de atuação e influência do Estado na vida social, política e econômica de seus/suas cidadãos/ãs, desenvolvo esta pesquisa no âmbito temático da seguridade social, mais especificamente nas áreas de previdência e assistência social<sup>3</sup>. Tal escolha se fundamentou no papel crucial que entendo a seguridade desempenhar na realidade social brasileira, marcada por níveis trágicos de precarização do mercado de trabalho, injustiça tributária e concentração de renda, com seus efeitos deletérios sobre aposentadorias e benefícios assistenciais. Abordo esse recorte de área de atuação do Estado sob o prisma das inter-relações entre as estruturas sociais de classe, gênero e raça no país.

Utilizo a abordagem crítica e emancipatória dos ECD e seus instrumentos analíticos para realizar uma pesquisa qualitativa documental, com foco no posicionamento de um dos principais veículos da mídia digital de notícias brasileira, o jornal *Folha de S. Paulo* (doravante JFSP), sobre o papel do Estado em seguridade social, mais especificamente nas áreas de previdência e assistência. Analiso editoriais publicados pelo JFSP durante a tramitação no Legislativo da mais recente reforma constitucional da seguridade social proposta pelo Executivo: vinte e cinco textos veiculados entre fevereiro de 2019 – início do trâmite legislativo

---

<sup>1</sup> Fundação pública do Executivo federal, atualmente vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

<sup>2</sup> Graduação em letras (tradução) e mestrado em linguística aplicada (aprendizado de língua estrangeira).

<sup>3</sup> Em sua estruturação constitucional desde 1988, a seguridade social brasileira engloba as áreas de previdência social, assistência social e saúde.

da proposta de emenda à Constituição para reforma do sistema – e outubro/novembro de 2019 – fim do trâmite congressual e promulgação da emenda constitucional da reforma. Orientaram a análise duas perguntas de pesquisa que tiveram por foco a forma como o Estado brasileiro deveria atuar em seguridade social, segundo o JFSP, e como o jornal representou o Estado e suas ações nessa área. Foram elas:

- 1) Como o Estado brasileiro deve atuar nas áreas de previdência e assistência social, segundo o JFSP?
- 2) Como o JFSP representa o Estado brasileiro e suas ações nas áreas de previdência e assistência social?

A partir da investigação, teçi considerações – nos limites do que as minhas opções metodológicas e os dados analisados permitiram – sobre as relações entre Estado brasileiro e emancipação no contexto previdenciário e assistencial, tendo as estruturas sociais de classe, gênero e raça como parâmetro analítico.

Estruturei esta tese em sete partes. Após esta apresentação, em que discorro sobre a motivação e o delineamento geral do estudo, na seção 1 elaboro, com o intuito de situar o/a leitor/a no tema da seguridade social brasileira nas áreas de previdência e assistência social, uma síntese das múltiplas facetas desse sistema de proteção social. Contextualizo a seguridade social no cenário político brasileiro pós-1988 e a inter-relaciono com o sistema tributário e questões concernentes a trabalho e renda. Detalho, sob esse contexto, as proposições e efetivações da reforma da seguridade social de 2019. Abordo também as interfaces da previdência e assistência social com as estruturas sociais inter-relacionadas de classe, gênero e raça.

Na seção 2, contextualizo a prática social em cujo âmbito foi selecionado o *corpus* a partir do qual é realizada esta pesquisa: a publicação de editorial por veículo jornalístico de mídia digital de massa, o JFSP. Discuto os conceitos de esfera pública, mediação e mídia de interesse público. Sob o prisma dessas temáticas, problematizo o cenário oligopolizado da mídia nacional e o papel desempenhado por seus agentes no enquadramento de debates públicos e conformação de espaços de vocalização. Detalho, com base nesse contexto, as características e histórico do JFSP e da produção de seus editoriais.

Após ter contextualizado e discutido o sistema de proteção social brasileiro e a prática jornalística de produção de editoriais, na seção 3 discorro sobre os ECD e seu papel na luta

emancipatória contra a dominação, no contexto das estruturas sociais de classe, gênero e raça no Brasil. Abordo os conceitos de *discurso*, *realidade social* e *crítica social* e discuto, sob a ótica dos ECD, a prática social jornalística em cujo escopo o *corpus* desta pesquisa está inserido.

Na seção 4, apresento e fundamento as opções metodológicas utilizadas na condução desta pesquisa, os critérios para composição do *corpus* e os instrumentos escolhidos para a realização da análise discursiva crítica dos aspectos verbais e visuais dos textos. Discorro também, no contexto da seguridade social brasileira e das estruturas sociais de classe, gênero e raça, sobre as bases críticas normativas e as pressuposições de escopo temático mínimo que emprego na investigação.

Apresento então a síntese da análise discursiva crítica dos aspectos verbais e visuais dos textos do *corpus* na seção 5. Elaboro considerações críticas acerca das representações construídas pelo JFSP sobre o Estado e de suas ações nas áreas de previdência e assistência social no contexto da reforma da seguridade brasileira. Inter-relaciono os resultados da análise com as estruturas sociais de classe, gênero e raça no Brasil e com a questão emancipatória.

Nas considerações finais desta tese, revisito os objetivos da pesquisa e os resultados analíticos obtidos. Discorro sobre as implicações potenciais que as representações elaboradas pelo JFSP acerca do papel do Estado em previdência e assistência têm para a questão emancipatória, sob a ótica das inter-relações entre as estruturas sociais de classe, gênero e raça.

## 1 ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: PROTEÇÕES E INIQUIDADES EM PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA

Nesta seção são apresentadas sínteses analíticas do sistema de seguridade social brasileiro, nas áreas de previdência e assistência, e da sua mais recente reforma, ocorrida em 2019, situando-as no contexto político da Terceira República<sup>4</sup>. São evidenciados os instrumentos de proteção social administrados pelo Estado nessas duas áreas, suas fontes de custeio e inter-relações com questões tributárias e de trabalho e renda. São abordadas, a partir disso, as interfaces da previdência e assistência social com as estruturas sociais inter-relacionadas de classe, gênero e raça, assim como potenciais efeitos do sistema sobre diferentes grupos sociais.

A seção está dividida em duas subseções. Na primeira, *Seguridade e proteção social no Brasil*, são sintetizados e analisados os sistemas de previdência e assistência social brasileiros em seus moldes atuais. Detalham-se as principais proteções sociais incluídas nesses dois sistemas, a legislação que as sustenta, assim como suas proteções complementares. São também resumidas e interpretadas as fontes de custeio da previdência e da assistência social, seus principais contribuintes e os instrumentos tributários de financiamento em vigor. Discutem-se, nesse âmbito, efeitos em potencial dos parâmetros tributários nacionais sobre os dois sistemas, sob o ponto de vista da equidade. Em seguida, são abordadas possíveis consequências sociais para determinados grupos – segmentados com base em sua relação com previdência e assistência – no que diz respeito às interfaces dos sistemas com estruturas sociais de classe, gênero e raça.

Na segunda subseção, *Proteção social na Terceira República*, o período histórico em tela é discutido sob o ponto de vista da institucionalidade republicana e da equidade social. É proposta uma segmentação em cinco ciclos políticos, relativos às coalizões político-partidárias que se sucederam à frente dos poderes Executivo e Legislativo até o momento. A partir disso, são contextualizadas a estruturação original da seguridade social na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988a) – doravante CF 1988 – e as sucessivas reformas realizadas nas áreas de previdência e assistência social desde então. Em particular, discutem-se as

---

<sup>4</sup> Este estudo utilizará a divisão das fases da história republicana brasileira proposta por Abranches (2018): *i*) Primeira República (da Constituição de 1889 a 1930); *ii*) Era Vargas (de 1930 e 1945 – Estado Novo a partir de 1937); *iii*) Segunda República (da Constituição de 1946 ao golpe de 1964); *iv*) Regime ditatorial militar (de 1964 e 1985); *v*) Nova República (de 1985 a 1988; regime de transição, período de elaboração da Constituição de 1988); e *vi*) Terceira República (da Constituição de 1988 aos dias atuais).

transformações dos mecanismos constitucionais de financiamento social da seguridade pelo Estado no período. Por fim, é sintetizada e analisada a mais recente reforma dos sistemas de previdência e assistência social, iniciada pela Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 6/2019 (Brasil, 2019a) e concluída com a Emenda Constitucional – EC nº 103/2019 (Brasil, 2019b).

## 1.1 Seguridade e proteção social no Brasil

A CF 1988 estabelece, em seu art. 193, que a ordem social brasileira deve ter por fundamento principal o *trabalho* e por objetivo o *bem-estar* e a *justiça social*, definindo a *seguridade social* como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (Brasil, 1988a, art. 194).

Dos três grupos de direitos sociais nos quais a CF 1988 divide o tema *seguridade social*, o recorte temático desta tese abará dois: *previdência* e *assistência social*<sup>5</sup>. Ao escopo desses dois temas, dadas as estreitas relações, reconhecidas formalmente pela CF 1988, entre *seguridade social*, *trabalho* e *justiça social*, serão incorporadas inter-relações com dois outros grupos temáticos que consideramos cruciais à noção mais ampla de proteção social: *i) trabalho e emprego*; e *ii) renda, riqueza e tributação*. Esses dois grupos temáticos, por sua vez, possuem interfaces com estruturas sociais de classe, gênero e raça, também tidas como essenciais para os propósitos deste estudo.

As características e condições do mercado de trabalho, e seus níveis de renda e formalidade, influenciam diretamente a sustentabilidade financeira e atuarial<sup>6</sup> do sistema de seguridade social. Isso porque, sob o ponto de vista do custeio do sistema, grande parte das receitas provém de tributação sobre rendimentos do trabalho – contribuições financeiras de trabalhadores/as e de pessoas jurídicas e físicas empregadoras. O nível de formalidade do mercado de trabalho, por exemplo, opera como indicador do quanto o mundo do trabalho encontra-se integrado ou apartado do sistema de seguridade social. No Brasil, tragicamente

---

<sup>5</sup> A reforma da seguridade social realizada em 2019, período que será investigado nessa pesquisa, trata de previdência e assistência, mas não de saúde.

<sup>6</sup> O equilíbrio *financeiro* de um sistema de seguridade social é obtido quando as receitas de um exercício financeiro (um ano) são suficientes para cobrir as despesas nesse período. O equilíbrio *atuarial* constitui a garantia de equilíbrio financeiro no longo prazo, estimado por meio de projeções financeiras e estatísticas.

"mais da metade da população ocupada segue na informalidade, desconectadas da rede pública de proteção previdenciária" (Silva *et al.*, 2023, p. 20).

Tempo, volume e consistência de contribuição de trabalhadores/as e empregadores/as ao sistema, por sua vez, impactam a capacidade total de financiamento da seguridade social no curto e longo prazos. Também importam, nesse contexto, as alíquotas e respectivas faixas de renda de incidência das contribuições de trabalhadores/as e empregadores/as, que, tomadas em conjunto com as demais características do sistema tributário nacional, impactam o nível de progressividade ou regressividade<sup>7</sup> dos sistemas de previdência e assistência social, tornando-os mais ou menos socialmente justos.

Em complementação ao custeio por meio de contribuições sociais de trabalhadores/as e empregadoras/es, de importadores/as de bens ou serviços do exterior, e da tributação sobre as receitas de concursos de prognósticos<sup>8</sup>, o art. 195 da CF 1988 estabelece que a seguridade social será financiada "por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

A sustentabilidade financeira e atuarial do sistema de seguridade social brasileiro também está constitucionalmente associada, portanto, à possibilidade de utilização de outras fontes de receita tributária. Sob essa perspectiva, impostos sobre renda de pessoa física – a exemplo da renda obtida em aplicações financeiras ou pelo recebimento de dividendos<sup>9</sup> –, ou sobre riqueza – a exemplo da acumulação de patrimônio por herança ou via ganhos de capital<sup>10</sup> – figuram como importantes recursos em potencial para a sustentabilidade do sistema e aumento de seu nível de equidade.

A viabilidade financeira e atuarial da proteção social brasileira nas áreas de previdência e assistência está, portanto, estreitamente associada às suas interfaces com os mundos do trabalho, emprego, riqueza, renda e tributação. Esses mundos, por sua vez, se inter-relacionam

---

<sup>7</sup> Um sistema de obtenção de recursos é *progressivo* se arrecada proporcionalmente mais de quem dispõe de mais renda e patrimônio, e *regressivo* se arrecada proporcionalmente mais de quem dispõe de menos renda e patrimônio.

<sup>8</sup> "Consideram-se [sic] concurso de prognósticos todo e qualquer concurso de sorteio de números ou quaisquer outros símbolos, loterias e apostas de qualquer natureza no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, promovidos por órgãos do Poder Público ou por sociedades comerciais ou civis." (Brasil, 1999, art. 212, § 1º)

<sup>9</sup> Dividendos são a parcela dos lucros das empresas distribuídos aos acionistas. No Brasil, os dividendos não são tributados.

<sup>10</sup> Ganho de capital é a diferença positiva entre o valor de alienação (venda) de um bem ou direito e o respectivo custo de aquisição (compra).

com estruturas sociais de classe, gênero e raça. No Brasil, os melhores empregos, maiores rendas e maiores patrimônios estão desproporcionalmente concentrados em pessoas brancas, do sexo masculino, protegidas por um sistema tributário regressivo. Essa distorção social se perpetua na fase de vida de idade avançada da população, na qual os sistemas de previdência e assistência social desempenham papel fundamental.

### 1.1.1 Previdência social

O sistema de previdência social brasileiro, regulamentado pela CF 1988, está estruturado em três regimes diferentes, sinteticamente apresentados no quadro 1. Cada regime previdenciário conta com coberturas e regras de funcionamento e elegibilidade próprias. O caráter contributivo, contudo, é comum aos três regimes: a condição de segurado/a pressupõe contribuição financeira ao sistema previdenciário. As regras de elegibilidade para benefícios se referem, normalmente, a tempo de contribuição, idade, sexo, ocupação, condições de saúde e nível de renda.

Em linhas gerais, o sistema opera com base em duas segmentações principais. A primeira se dá entre previdência pública, administrada diretamente pelo Estado e operando pelo princípio da repartição, e previdência privada, regulamentada pelo Estado, mas operada por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, cujo princípio de funcionamento é a capitalização<sup>11</sup>. A segunda segmentação ocorre entre dois grandes grupos de segurados/as: trabalhadores/as do setor privado e trabalhadores/as do setor público.

QUADRO 1: Regimes de previdência social brasileiros

Regime	Caráter	Segurados/as	Regulação
Regime Geral de Previdência Social – RGPS	Público, filiação obrigatória, contributivo, solidário	Trabalhadores/as do setor privado e do setor público não vinculados/as a RPPS	Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988a, art. 201)   Lei nº 8.213/1991 (Brasil, 1991b)
Regime Próprio de Previdência Social – RPPS	Público, filiação obrigatória, contributivo, solidário	Trabalhadores/as do setor público não vinculados/as ao RGPS	Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988a, art. 40)   Lei nº 9.717/1998 (Brasil, 1998a)

<sup>11</sup> O funcionamento de um regime previdenciário por repartição se caracteriza pela solidariedade entre contribuintes. As pessoas que estão trabalhando contribuem para o pagamento das que estão inativas. As contribuições são recolhidas em um fundo comum e distribuídas para as pessoas com direitos de recebimento. O funcionamento de um regime previdenciário por capitalização, por sua vez, se caracteriza pela individualização. A pessoa contribui (individualmente ou em conjunto com a pessoa jurídica para a qual presta serviço) ao longo de sua vida laboral para a formação de uma poupança de caráter individual que será utilizada para o pagamento do seu benefício futuro contratado.

Regime de Previdência Complementar – RPC	Privado, complementar ao RGPS ou RPPS, filiação facultativa, contributivo, individual	Trabalhadores/as do setor privado e do setor público	Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988a, art. 202)   Lei Complementar n.º 108/2001 (Brasil, 2001a)   Lei Complementar n.º 109/2001 (Brasil, 2001b)
--	---	--	---

Elaboração do autor.

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS, regulado pelo art. 201<sup>12</sup> da CF 1988 e pela Lei nº 8.213/1991<sup>13</sup>, é um regime de previdência público de funcionamento por repartição, de filiação obrigatória e caráter contributivo, administrado pelo Estado, destinado a pessoas que trabalham no setor privado e em regime celetista no setor público. O RGPS deve, por lei, observar critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial e oferecer: *i*) cobertura para incapacidade para o trabalho, temporária ou permanente, e para idade avançada; *ii*) proteção à maternidade (especialmente à gestante); *iii*) proteção para desemprego involuntário; *iv*) salário-família e auxílio-reclusão (para dependentes de pessoas de baixa renda); e *v*) pensão por morte de segurado/a (para cônjuge ou companheiro/a e dependentes).

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS é regulado pelo art. 40<sup>14</sup> da CF 1988 e pelas legislações específicas dos entes federativos<sup>15</sup> que instituíram esse tipo de regime<sup>16</sup>. Trata-se de um regime de previdência pública por repartição, administrado pelo Estado, de filiação obrigatória, caráter contributivo e solidário, instituído por um ente federativo<sup>17</sup> para seus/suas trabalhadores/as, em substituição ao RGPS<sup>18</sup>. Um RPPS opera mediante contribuições do ente federativo, de seus servidores/as ativos/as, aposentados/as e pensionistas e deve, por lei, preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. As coberturas e regras de elegibilidade dos RPPS variam entre entes federativos, e em geral constituem proteção social mais ampla que a oferecida pelo RGPS.

<sup>12</sup> O texto original do art. 201 foi alterado por emendas constitucionais em sua totalidade. Sua formulação atual foi estabelecida pelas EC nº 20/1998 (Brasil, 1998c), EC nº 41/2003 (Brasil, 2003b), EC nº 47/2005 (Brasil, 2005) e EC nº 103/2019 (Brasil, 2019b).

<sup>13</sup> A Lei nº 8.213/1991 regulamenta os planos de benefícios da previdência social pelo RGPS.

<sup>14</sup> O texto original do art. 40 foi alterado por emendas constitucionais em sua totalidade. Sua formulação atual foi estabelecida pelas EC nº 3/1993 (Brasil, 1993a), EC nº 20/1998 (Brasil, 1998c), EC nº 41/2003 (Brasil, 2003b), EC nº 47/2005 (Brasil, 2005), EC nº 88/2015 (Brasil, 2015a) e EC nº 103/2019 (Brasil, 2019b).

<sup>15</sup> Os entes federativos são a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

<sup>16</sup> O RPPS da União é regulamentado pela Lei nº 8.112/1990 (Brasil, 1990c). Nos estados e no Distrito Federal, os RPPS são regulamentados pelas respectivas constituições e legislações complementares, e nos municípios, pelas respectivas leis orgânicas e legislações complementares.

<sup>17</sup> Além da União, dos 26 estados e do Distrito Federal, mais de 2 mil (dos 5.568) municípios brasileiros contam com RPPS.

<sup>18</sup> Um/a mesmo/a segurado/a não pode, por lei, estar vinculado simultaneamente ao RGPS e a um RPPS.

O Regime de Previdência Complementar – RPC, disciplinado pelo art. 202<sup>19</sup> da CF 1988 e pelas Leis Complementares nº 108 e 109/2001<sup>20</sup>, é um regime de previdência privado de funcionamento por capitalização, destinado tanto a pessoas que trabalham no setor privado quanto no setor público, e organizado de forma autônoma em relação aos demais regimes. O RPC possui caráter facultativo e complementar, e funciona com base na constituição de reservas individuais para o pagamento de benefícios contratados. Esse regime é regulado pelo Estado, mas operado por instituições privadas, de duas categorias: entidade fechada de previdência complementar – EFPC ou entidade aberta de previdência complementar – EAPC<sup>21</sup>.

Pode ser observado, a partir do modo como a previdência social foi subdividida em regimes na CF 1988, que se estabeleceu uma cisão não justificável, sob o ponto de vista da justiça social, entre trabalhadores/as do setor público segurados/as por RPPS e trabalhadores/as dos setores público e privado segurados/as pelo RGPS. Note-se também que o RPC, criado na reforma do sistema em 1998, representou um primeiro movimento de enfraquecimento da repartição previdenciária gerida pelo Estado em prol da capitalização individual. Como veremos adiante, a PEC nº 6/2019 teve como um de seus objetivos principais o aprofundamento desse movimento por meio da criação de um novo regime previdenciário baseado na capitalização individual. Esse novo regime – que não foi aprovado pelo Legislativo em 2019 – não teria caráter complementar como o RPC, pois operaria em substituição ao RGPS ou RPPS para os/as trabalhadores/as que por ele optassem.

### **1.1.2 Assistência social**

O sistema de assistência social brasileiro é disciplinado pelos arts. 203<sup>22</sup> e 204<sup>23</sup> da CF 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) (Brasil, 1993b). Diferentemente do que ocorre com a condição de segurado/a da previdência social, ser

---

<sup>19</sup> O texto original da CF 1988 não previa a existência do RPC. A formulação atual do art. 202 foi estabelecida, em sua totalidade, pelas EC nº 20/1998 (Brasil, 1998c) e EC nº 103/2019 (Brasil, 2019b).

<sup>20</sup> As Leis Complementares nº 108 e 109/2001 dispõem, respectivamente, sobre a relação entre os entes federativos e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e sobre o funcionamento geral do RPC.

<sup>21</sup> Uma entidade fechada de previdência complementar – EFPC não possui fins lucrativos e administra planos de previdência privada de participação restrita a uma dada pessoa jurídica (pública ou privada) e às pessoas físicas a ela vinculadas. Uma entidade aberta de previdência complementar – EAPC possui fins lucrativos e administra tanto planos de previdência privada coletivos (vinculados a uma dada pessoa jurídica e às pessoas a ela vinculadas) quanto individuais (abertos à participação de qualquer pessoa física).

<sup>22</sup> A formulação atual do art. 203 é a do texto original da CF 1988 com a adição, pela EC nº 114/2021 (Brasil, 2021a), do inciso VI do *caput*, que trata da redução de vulnerabilidade socioeconômica.

<sup>23</sup> A formulação atual do art. 204 é a do texto original da CF 1988 com a adição, pela EC nº 42/2003 (Brasil, 2003c), de parágrafo único que trata da utilização de receita tributária para o custeio de programa de apoio à inclusão e promoção social.

assistido/a pela assistência social brasileira independe de contribuição tributária ao sistema. A assistência social tem por finalidade, segundo a CF 1988: *i)* proteger família, maternidade, infância, adolescência e velhice; *ii)* amparar crianças e adolescentes carentes; *iii)* promover a integração ao mercado de trabalho; *iv)* habilitar e reabilitar pessoas portadoras de deficiência e promover sua integração à vida comunitária; *v)* garantir um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e à pessoa idosa (que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família); e *vi)* reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Na área de programas de provimento de renda básica para a redução da vulnerabilidade econômica, destacam-se: *i)* o Benefício de Prestação Continuada – BPC, regulamentado pela LOAS, que opera como a garantia de renda de um salário-mínimo a que têm direito o/a idoso/a e a pessoa com deficiência sem meios de prover o próprio sustento; e *ii)* os programas elaborados a partir do conceito de renda básica de cidadania estabelecido pela Lei nº 10.835/2004 (Brasil, 2004a).<sup>24</sup> Tais programas concretizaram-se na forma de auxílios financeiros mensais para o atendimento de necessidades básicas a que têm direito pessoas de baixa renda, de valor e critérios de elegibilidade definidos em lei. Entre eles, desempenha papel fundamental o Programa Bolsa Família – PBF, instituído pela Lei nº 10.836/2004 (Brasil, 2004b) – que foi substituído, durante a pandemia de covid-19, pelo programa Auxílio Brasil, criado pela Lei nº 14.284/2021 (Brasil, 2021b) – e reinstituído pela Medida Provisória nº 1.164/2023 (Brasil, 2023). Os objetivos do PBF são: *i)* combater a fome por meio da transferência direta de renda a famílias vulneráveis; *ii)* promover a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações; e *iii)* fomentar o desenvolvimento e a proteção social das famílias, com foco na infância e adolescência.

Não obstante sua importância no sistema de proteção social brasileiro, infelizmente os programas elaborados a partir do conceito de renda básica de cidadania ainda proporcionam aos/às seus/suas beneficiários/as valores muito inferiores ao do salário-mínimo – parâmetro nacional (subdimensionado) de renda necessária para se levar uma vida econômica minimamente digna.

---

<sup>24</sup> A EC nº 114/2021 introduziu a renda básica no texto da CF 1988 no Capítulo II – Dos Direitos Sociais, art. 6, parágrafo único: "Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária."

### 1.1.3 As proteções previdenciárias e assistenciais

Em seu conjunto, os sistemas de previdência e assistência social estruturados na CF 1988 provêm imprescindível rol de instrumentos de proteção social para milhões de brasileiros/as. Os principais componentes desse sistema estão apresentados de forma sintética no quadro 2.

QUADRO 2: Principais instrumentos de proteção social dos sistemas de previdência e assistência

Sistema	Instrumento	Descrição	Regulação
Previdenciário	Aposentadoria por idade avançada	Aposentadoria mensal no valor de até um salário de benefício <sup>[1]</sup> a que tem direito a pessoa que cumpra os critérios <sup>[2]</sup> de idade mínima e tempo de contribuição estabelecidos por lei.	Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988a, arts. 40, 201)   Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)   Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019b)
Previdenciário	Aposentadoria especial	Aposentadoria mensal no valor de até um salário de benefício a que tem direito a pessoa que houver trabalhado em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, e cumpra os critérios de idade mínima e tempo de contribuição estabelecidos por lei.	Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988a, arts. 40, 201)   Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)   Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019b)
Previdenciário	Aposentadoria por incapacidade temporária ou permanente para o trabalho	Aposentadoria mensal no valor de até um salário de benefício a que tem direito a pessoa considerada incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência.	Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988a, arts. 40, 201)   Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)   Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019b)
Previdenciário	Pensão por morte	Pensão mensal no valor de até um salário de benefício a que tem direito a pessoa que for dependente de segurado/a falecida/o.	Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988a, arts. 40, 201)   Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)   Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019b)
Previdenciário	Auxílio-acidente	Auxílio mensal no valor de meio salário de benefício a que tem direito a pessoa acidentada com sequelas que reduzam sua capacidade para o trabalho.	Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)
Previdenciário	Auxílio-doença	Auxílio mensal no valor de 91% do salário de contribuição a que tem direito a pessoa que ficar incapacitada para o trabalho por mais de quinze dias.	Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)

Previdenciário	Auxílio-reclusão	Auxílio mensal de valor equivalente ao da pensão por morte a que tem direito a pessoa que for dependente de pessoa de baixa renda <sup>[3]</sup> presa em regime fechado.	Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)
Previdenciário	Salário-família	Remuneração mensal no valor de uma cota <sup>[4]</sup> por filho/a de até quatorze anos a que tem direito a pessoa cuja remuneração seja inferior ao limite estabelecido por lei.	Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)
Previdenciário	Salário-maternidade	Remuneração mensal integral por 120 dias a que tem direito a pessoa afastada do trabalho por gestação ou adoção.	Lei nº 8.213/1991 [Planos de Benefícios da Previdência Social] (Brasil, 1991b)
Assistencial	Benefício de Prestação Continuada – BPC	Auxílio mensal no valor de um salário-mínimo a que tem direito a pessoa com deficiência e o/a idoso/a que comprovem não possuírem meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.	Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Brasil, 1993b)   Lei nº 10.741/2003 – Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003a)   Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015b)
Assistencial	Renda básica	Auxílio mensal a que tem direito a família de baixa renda para o atendimento de suas necessidades básicas, de valor e critérios de elegibilidade definidos em lei.	Lei nº 10.835/2004 [Renda Básica de Cidadania] (Brasil, 2004a)   EC nº 114/2021 (Brasil, 2021a)   MP nº 1.164/2023 [Programa Bolsa Família] (Brasil, 2023)
Assistencial	Auxílio-inclusão	Auxílio mensal no valor de meio salário-mínimo a que tem direito a pessoa com deficiência elegível para o BPC que ingresse no mercado de trabalho com remuneração de até dois salários-mínimos.	Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Brasil, 1993b)   Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015b)

Notas:

<sup>[1]</sup> *Salário de contribuição* é o valor-base de incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias, utilizado para efetuar os cálculos das aposentadorias. *Salário de benefício* é a média dos salários de contribuição corrigidos (que não pode ser inferior ao salário-mínimo, nem superior ao teto estabelecido por lei), calculada em um dado período estabelecido por lei.

<sup>[2]</sup> A CF 1988 estabelece que mulheres, trabalhadores/as da economia familiar,<sup>25</sup> professores/as e profissionais da segurança pública contam com critérios mais brandos para a aposentadoria.

<sup>[3]</sup> Considera-se de baixa renda a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, cuja renda mensal seja de até dois salários-mínimos (Brasil, 1991a).

<sup>[4]</sup> Em 2023, o valor da remuneração mensal máxima para recebimento do salário-família foi estabelecido em R\$ 1.754,18, e o da cota, em R\$ 59,82.

<sup>25</sup> Ver quadro 3, item "segurado/a especial".

Reforçam esse conjunto de instrumentos de proteção social outras garantias legais para trabalhadores/as com carteira assinada, relativas a obtenção de proventos mínimos e proteção contra o desemprego:

- a) *salário-mínimo*: regulamentado pela Lei nº 8.542/1992 (Brasil, 1992) e reajustado anualmente, constitui a remuneração mensal legalmente definida como mínima para satisfazer as necessidades vitais básicas de uma família. Mesmo estando muito aquém do valor necessário para cumprir minimamente o objetivo declarado em lei<sup>26</sup>, o salário-mínimo representa importante mecanismo de proteção social e opera como valor de referência para muitos dos benefícios previdenciários e assistenciais;
- b) *abono salarial*: regulamentado pela Lei nº 7.998/1990 (Brasil, 1990a), constitui auxílio anual no valor de um salário-mínimo a que tem direito a pessoa que trabalha no setor privado ou público cujo salário seja de até dois salários-mínimos;
- c) *seguro-desemprego*: também disciplinado pela Lei nº 7.998/1990, é o auxílio financeiro temporário<sup>27</sup> a que têm direito pessoas em situação de desemprego involuntário;
- d) *fundo de garantia do tempo de serviço – FGTS*, regulamentado pela Lei nº 8.036/1990 (Brasil, 1990b), opera como fundo de proteção financeira para demissão sem justa causa a que tem direito a pessoa formalmente empregada<sup>28</sup>.

Assim como os instrumentos do sistema de previdência e assistência listados no quadro 2, essas outras garantias de proteção social estão sujeitas a reformas que podem extingui-las ou piorá-las. A PEC nº 6/2019 não tratou de FGTS, mas previa a precarização do salário-mínimo, abono salarial e seguro-desemprego. Para o salário-mínimo, a proposta restringia o reajuste anual à variação da inflação, extinguindo os aumentos reais. O abono salarial seria pago apenas para pessoas cujo ganho mensal fosse de até um salário-mínimo. Para o seguro-desemprego, a

---

<sup>26</sup> Em 2022, o valor do salário-mínimo era R\$ 1.212,00. Segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese em fevereiro do mesmo ano (Dieese, 2022), o salário-mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro pessoas deveria equivaler a R\$ 5.997,14, ou seja, 4,95 vezes o valor arbitrado em lei. Em 2023, o valor do salário-mínimo passou para R\$ 1.320,00.

<sup>27</sup> O seguro-desemprego é calculado pela média das três últimas remunerações do/a segurado/a e pago em até cinco parcelas mensais, de valor não inferior a um salário-mínimo e valor máximo limitado por lei. Em 2023, o valor máximo do seguro-desemprego foi estabelecido em R\$ R\$ 2.230,97.

<sup>28</sup> O FGTS é formado por meio de aporte mensal, no valor de 8% da remuneração mensal do/a empregado/a, realizado pelo/a empregador/a em conta vinculada ao contrato de trabalho.

PEC previa o aumento do tempo mínimo de trabalho para se ter direito ao benefício, e instituíu tempo de carência de 24 meses entre utilizações.

#### 1.1.4 O custeio das proteções sociais

O art. 195 da CF 1988 estabelece que a seguridade social brasileira deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, a partir de recursos dos orçamentos dos entes federativos e de contribuições sociais: *i*) de empregadores/as (incidentes sobre folha de salários e demais rendimento do trabalho pago, faturamento e lucro); *ii*) de importadores/as de bens e serviços do exterior; *iii*) de trabalhadores/as e demais segurados/as da previdência social (à exceção de aposentados/as e pensionistas do RGPS); e *iv*) sobre receitas oriundas de concursos de prognósticos. O artigo constitucional também disciplina que: *i*) outras fontes de recursos para a manutenção ou expansão da seguridade social podem ser instituídas por lei; e *ii*) nenhum benefício ou serviço da seguridade social pode ser criado, majorado ou estendido sem que seja estabelecida a fonte de custeio correspondente.

O quadro 3 apresenta uma síntese das principais categorias de contribuintes dos sistemas previdenciário e assistencial. Quando pessoas físicas, esses/as contribuintes são também os detentores de direitos de previdência e assistência social.

QUADRO 3: Categorias de contribuintes dos sistemas de previdência e assistência social

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Regulação</b>
Empresa	Firma individual ou sociedade que exerce atividade econômica urbana ou rural, com ou sem fins lucrativos.	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 15)
Órgão público	Entidades públicas dos três Poderes vinculadas aos entes federativos.	Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988a, art. 18)
Empregador/a doméstico/a	Pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado/a doméstico/a.	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 15)
Empregado/a	Pessoa que presta serviço de natureza urbana ou rural a empresa, em caráter não eventual; servidor/a público/a ocupante de cargo sem vínculo efetivo <sup>[1]</sup> com ente federativo.	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 12)
Servidor/a público/a	Pessoa ocupante de cargo na administração pública com vínculo efetivo com ente federativo.	Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988a, art. 37)
Empregado/a doméstico/a	Pessoa que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial, em atividades sem fins lucrativos.	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 12)

Contribuinte individual	Pessoa que exerce, por conta própria, atividade econômica, com ou sem fins lucrativos; titular de firma individual, urbana ou rural, que receba remuneração decorrente de seu trabalho.	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 12)
Trabalhador/a avulso/a	Pessoa que presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural.	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 12)
Segurado/a especial	Pessoa que exerce atividade em regime de economia familiar <sup>[2]</sup> .	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a, art. 12)

Notas:

<sup>[1]</sup> Cargo com vínculo efetivo é aquele que pode ser ocupado exclusivamente por meio de aprovação em concurso público.

<sup>[2]</sup> Regime de atividade em que o trabalho dos/as membros/as da família é indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados/as permanentes.

Elaboração do autor.

O quadro 4 traz uma síntese dos principais instrumentos tributários por meio dos quais recursos para o custeio da previdência e assistência social são obtidos dos/as contribuintes listados/as no quadro 3. São indicadas a base de incidência dos tributos e as categorias de contribuintes relacionadas a cada tributo.

**QUADRO 4: Instrumentos tributários de custeio dos sistemas de previdência e assistência social**

<b>Instrumento tributário</b>	<b>Base de incidência</b>	<b>Contribuinte</b>	<b>Regulação</b>
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	Lucro	Empresa	Lei nº 7.689/1988 (Brasil, 1988b)
Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social – Cofins	Receita	Empresa	Lei Complementar nº 70/1991 (Brasil, 1991c)   Lei nº 9.718/1998 (Brasil, 1998b)
Programa de Integração Social – PIS   Patrimônio do Servidor Público – PASEP	Receita	Empresa Órgão público	Lei Complementar nº 7/1970 (Brasil, 1970a)   Lei Complementar nº 8/1970 (Brasil, 1970b)   Lei Complementar nº 26/1975 (Brasil, 1975)   Lei nº 7.998/1990 (Brasil, 1990a)
Contribuição sobre remunerações pagas	Remunerações pagas por prestação de serviço	Empresa Órgão público Empregador/a doméstico/a	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a)
Contribuição sobre remunerações recebidas	Remunerações recebidas por prestação de serviço	Empregado/a Empregado/a doméstico/a Servidor/a público/a	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a)

		Trabalhador/a avulso/a Contribuinte individual	
Contribuição sobre comercialização de produção	Receita	Segurado/a especial	Lei nº 8.212/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (Brasil, 1991a)

Elaboração do autor.

A estrutura de custeio das proteções sociais providas pela seguridade tem relação direta com a estrutura geral do sistema tributário brasileiro. Importa sobre o quê, e sobre quem, os tributos incidem, com que intensidade, e com quais objetivos econômicos e políticos. Observe-se a ausência de tributos sobre a renda de pessoa física entre os instrumentos de custeio dos sistemas de previdência e assistência social elencados no quadro 4. Por consequência, note-se a inexistência, no rol de contribuintes listados/as no quadro 3, de uma categoria de contribuinte em potencial à seguridade social que poderíamos categorizar de "contribuinte rentista" e descrever como "pessoa física cujos rendimentos provêm do recebimento de dividendos e/ou de operações no mercado financeiro". Tais ausências, nada acidentais, guardam relação com o caráter regressivo e com as inúmeras disfunções e distorções do atual sistema tributário brasileiro.

Orair e Gobetti (2018) empreendem uma análise do sistema tributário nacional sob o ponto de vista dos objetivos básicos que um bom sistema tributário, que combine e equilibre eficiência e equidade, deveria ter. São eles:

- *Arrecadação*: levantar as receitas de que o governo necessita para alcançar seus objetivos de gasto e distributivos.
- *Equidade vertical*: promover a progressividade, no sentido de onerar proporcionalmente mais aqueles que possuem maior capacidade contributiva, de acordo com os objetivos distributivos do governo e com as preferências sociais.
- *Equidade horizontal*: evitar arbitrariedades de tratamentos tributários não isonômicos entre contribuintes, setores econômicos e fontes de renda.
- *Eficiência*: buscar minimizar as distorções econômicas e administrativas relacionadas à arrecadação de tributos, além de manter o sistema o mais simples e transparente possível (Orair e Gobetti, 2018, p. 216).

Desponta como preocupação central a um sistema nesses moldes evitar que medidas cujo objetivo seja a promoção de maior justiça tributária "tenham efeitos líquidos negativos sobre o bem-estar social devido a distorções sobre as decisões dos agentes econômicos, como o desincentivo a trabalhar, investir e poupar." (Orair e Gobetti, 2018, p. 216). Os autores enfatizam que os efeitos de decisões tributárias dependem de um complexo conjunto de

respostas possíveis por parte de pessoas físicas e jurídicas, e em particular ao fator subjetivo do valor atribuído pela sociedade à equidade.

Orair e Gobetti (2018) concluem que o sistema tributário brasileiro apresenta níveis relativamente elevados de tributação sobre a produção de bens e serviços e sobre a folha salarial e o lucro das empresas, combinados com níveis baixos de tributação sobre a renda das pessoas físicas. Entre os efeitos negativos de uma estrutura tributária nesses moldes estão: *i*) tendência de impedir o crescimento econômico, pois uma maior carga sobre a pessoa jurídica gera efeitos negativos sobre o crescimento, enquanto uma maior tributação sobre propriedade se mostra mais eficiente para evitar esse problema; e *ii*) efeito regressivo sobre a distribuição de renda (acentuando a concentração de renda em um dos países mais desiguais do mundo)<sup>29</sup>.

Os autores entendem que, no Brasil, a tributação de bens e serviços é extremamente ineficiente, e a tributação sobre folha de pagamentos, elevada e disfuncional, afetando negativamente tanto empregadores/as quanto empregados/as. O modelo de tributação sobre a renda, tanto para pessoas físicas como jurídicas, por sua vez, é qualificado por eles como "fragmentado, incoerente e injusto, desestimula o investimento em ativos produtivos (em favor de outras modalidades) e abre inúmeras brechas para elisão fiscal" (Orair e Gobetti, 2018, p. 237). Entre a gama de distorções do modelo, encontram-se:

- a tributação elevada demais (somando-se o imposto de renda das pessoas jurídicas – IRPJ e a CSLL) sobre o lucro da pessoa jurídica, em paralelo a regimes especiais<sup>30</sup> que reduzem muito as alíquotas efetivas, gerando arbitrariedades no tratamento tributário entre setores econômicos e contribuintes;
- o tratamento tributário assimétrico entre as diversas fontes de rendimento do capital, com desfavorecimento dos ativos produtivos (os lucros das empresas são mais tributados que as aplicações financeiras e os ganhos de capital);
- o tratamento tributário assimétrico de pequenos negócios e trabalhadores/as por conta própria em relação a empregados/as assalariados/as, causado por parâmetros mal

---

<sup>29</sup> Tributos diretos sobre renda e propriedade tendem a incidir proporcionalmente mais sobre as pessoas mais ricas, enquanto os indiretos, cobrados sobre a produção de bens e serviços (que impõem custos para as empresas e tendem a serem repassados aos preços), têm viés regressivo, uma vez que as pessoas mais pobres são as que destinam maior parcela da sua renda ao consumo.

<sup>30</sup> Os regimes especiais são os regimes simplificados de tributação, com carga tributária reduzida. São eles o regime do lucro presumido – Lei nº 9.249/1995 (Brasil 1995) – e o Simples Nacional – Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil 2006).

calibrados nos regimes especiais, isenção de dividendos distribuídos<sup>31</sup>, e tributação elevada sobre a folha de pagamentos (que incentivam o fenômeno da pejetização<sup>32</sup>, distorcivo das decisões organizacionais das empresas e dos/as prestadores/as de serviços e corrosivo da base de arrecadação<sup>33</sup>, tanto das contribuições para a seguridade social quanto da tributação sobre renda);

- a tributação insuficiente das principais fontes de renda das pessoas mais ricas: dividendos isentos e alíquotas baixas sobre aplicações financeiras (conjugados a uma tabela progressiva de imposto de renda da pessoa física – IRPF cuja alíquota máxima é apenas moderada);
- volume elevado de deduções e benefícios fiscais sem justificativas econômicas ou sociais consistentes.

Para Orair e Gobetti (2018), sob tal cenário deve-se estruturar um modelo tributário alternativo para o país, que garanta o nível necessário de arrecadação e combine da forma mais adequada possível eficiência e equidade. Na área de tributação da renda, uma das opções para esse novo modelo implicaria a integração consistente da tributação da pessoa física com a da pessoa jurídica, com a redução da tributação sobre lucros da pessoa jurídica, combinada à ampliação do potencial arrecadatório e progressivo do tributo sobre os rendimentos da pessoa física – instrumento tributário, por excelência, para se perseguirem fins distributivos.

Como pode ser observado a partir dos quadros 3 e 4, a estrutura atual de custeio do sistema de seguridade brasileiro nas áreas de previdência e assistência social passa ao largo da tributação sobre os rendimentos mais relevantes das pessoas físicas mais ricas do país, concentrando sua arrecadação nas pessoas jurídicas e trabalhadores/as.

### **1.1.5 Classe social, gênero e raça nos sistemas previdenciário e assistencial**

Classe social, gênero e raça são estruturas sociais inter-relacionadas com implicações inescapáveis quando se trata da construção de entendimento sobre ações do Estado que digam respeito à equidade social e questões emancipatórias. Nesse âmbito, a seguridade social

---

<sup>31</sup> Desde 1995, a transferência de dividendos (parcela dos lucros) de pessoa jurídica para pessoa física é isenta de tributos no Brasil.

<sup>32</sup> Termo originado a partir da sigla PJ (pessoa jurídica), a pejetização consiste na prática de conversão de pessoas físicas em "sócias" de empresas para fins de elisão fiscal. Empregados/as são mantidos através da criação de microempresas (em regime especial de tributação) pelos/as contratados/as – a relação passa a ser de contrato entre empresas ao invés de entre a empresa e seus/suas empregados/as.

<sup>33</sup> Appy (2015) demonstra que, sob as regras tributárias vigentes nos regimes especiais, a contratação de um/a prestador/a de serviço PJ por uma empresa pode implicar uma tributação até cinco vezes menor que a paga na prestação do mesmo serviço por um/a empregado/a dessa empresa.

brasileira figura como importante meio de provisão de condições basilares de sustento econômico, agência e mitigação da desigualdade. Vejamos então algumas considerações sobre como, e em que medida, nossos sistemas atuais de previdência e assistência social potencialmente atuam – ou deixam de atuar, direta ou indiretamente – como elementos de defesa contra a opressão na esfera dessas três estruturas sociais inter-relacionadas.

Esping-Andersen (1990) elaborou uma influente categorização de Estados de bem-estar social que os classifica em três tipos gerais: *liberais*, *corporativos* e *social-democratas*. Nessa classificação, são levadas em consideração, entre outros fatores, as funções de Estado e mercado na seguridade social. Segundo o autor, o papel do Estado no bem-estar social oscila à medida em que ele promove a decomodificação<sup>34</sup> das pessoas – o quanto o Estado atua no sentido de torná-las mais independentes do mercado – e a sua desestratificação social – o quanto o Estado atua na desvinculação das pessoas de distinções sociais e ocupacionais.

Na categoria de Estado de bem-estar *social-democrata*, as proteções sociais providas pelo Estado são elevadas e universais, estão vinculadas à noção de cidadania, são independentes do mercado, e pouco relacionadas ao *status* ocupacional dos/as beneficiários/as. Na categoria *liberal*, a decomodificação é baixa, o foco das políticas sociais reside na necessidade comprovada (assistência social), os benefícios são baixos, e o papel do Estado é subsidiário às funções do mercado. No meio do caminho posiciona-se o Estado de bem-estar *corporativo*, mais centrado em previdência e menos em assistência, com políticas sociais que promovem nível médio de decomodificação e utiliza distinções sociais e ocupacionais como base de atuação.

No âmbito do sistema previdenciário brasileiro, sob o prisma da categorização proposta por Esping-Andersen (1990), a base de distinção entre segurados/as do RGPS e RPPS, dividindo-os em trabalhadores/as do setor público e privado – e oferecendo, como regra geral, melhor proteção social aos/às segurados/as do RPPS – aproxima o sistema da esfera do Estado de bem-estar social do tipo corporativo. RGPS e RPPS contemplam também distinções adicionais relativas a tipos de trabalho realizados, condições para exercê-los e circunstâncias sob as quais são exercidos. No RGPS, trabalhadores/as da economia familiar contam com critérios mais brandos de elegibilidade (idade mínima e tempo de contribuição menores).

---

<sup>34</sup> Tradução livre do termo original em inglês, *de-commodification*. Dinah de Abreu Azevedo, responsável pela versão em português do primeiro capítulo de Esping-Andersen (1990), publicada na revista Lua Nova (número 24, setembro de 1991), optou por "desmercadorização" como tradução do termo.

Tanto no RGPS quanto no RPPS, há barreiras menores de acesso à aposentadoria para pessoas portadoras de deficiência (sob avaliação biopsicossocial), pessoas que exerçam atividades prejudiciais à saúde ou perigosas (sem categorização ocupacional), assim como para duas categorias ocupacionais em particular: professores/as<sup>35</sup> e profissionais da segurança pública<sup>36</sup>. Sob a ótica da compensação por equidade social, há motivação suficiente para a existência de menores barreiras de acesso a direitos previdenciários para trabalhadores/as da economia familiar, portadores/as de deficiência e para o trabalho em atividades insalubres ou perigosas.

A seleção constitucional de apenas duas categorias ocupacionais para compensação, contudo, é restrita. Não há previsão no sistema de proteção previdenciária de critérios de elegibilidade mais brandos para, por exemplo, profissões de elevada demanda física como empregados/as domésticos/as e trabalhadores/as da construção civil. Sob o ponto de vista do sistema previdenciário nacional, um advogado e um pedreiro têm as mesmas condições de exercer suas respectivas atividades profissionais até os 65 anos de idade.

O RPC, de caráter complementar tanto para os segurados/as do RGPS como de RPPS, opera como distinção de classe na esfera da renda, pois viabiliza, em tese, a busca pela equivalência entre os proventos previdenciários e as remunerações recebidas antes da aposentadoria apenas para as pessoas com recursos financeiros para tal. O RPC também representa uma tendência do sistema à transferência, do Estado para o mercado, da gestão do direito à proteção social previdenciária. Nesse sentido, nos termos de Esping-Andersen (1990), o sistema estratifica e comodifica seus/suas segurados/as, aproximando a previdência brasileira do âmbito de ação do Estado de bem-estar social de tipo liberal.

Além disso, o RPC – se entendido, de modo expandido, como o regime de planejamento previdenciário utilizado pelas pessoas com possibilidade de construção de reservas individuais para a aposentadoria por meio, por exemplo, de aplicações no mercado financeiro, recebimento de dividendos e ganhos de capital – marca também a distinção de classe adicional de uma elite econômica que em grande medida prescinde tanto do RGPS quanto do RPPS para se aposentar com proventos elevados.

---

<sup>35</sup> Professores/as de educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio.

<sup>36</sup> Agentes penitenciários/as, agentes socioeducativos/as e policiais do Congresso Nacional, Polícia Federal ou Polícia Civil.

No que diz respeito ao sistema de assistência social, ele se distingue fundamentalmente do sistema de previdência por não ter caráter contributivo. A art. 202 da CF 1988 estabelece que a assistência social "será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social" (Brasil, 1998a). Nesse aspecto, a assistência social se aproxima da esfera de atuação do Estado de bem-estar social do tipo social-democrata de Esping-Andersen (1990), orientado pela noção universalista de cidadania, garantida pelo Estado e apartada de distinções criadas pelo mercado. Contudo, se levarmos em consideração: *i)* os baixos valores recebidos pelos/as assistidos/as do BPC, limitados ao salário-mínimo; *ii)* os valores ainda mais baixos, inferiores ao salário-mínimo, recebidos pelos/as assistidos/as dos demais programas brasileiros de renda básica; *iii)* a necessidade de comprovação de baixíssima renda para poder ser assistido/a –, o sistema se aproxima mais do Estado de bem-estar social do tipo liberal, caracterizado pela atuação estatal subsidiária à do mercado.

Theodoro e Delgado (2003, p. 122) alertam, no contexto do sistema de assistência social brasileiro, para o que denominam a "gestão da pobreza" em um país cujo maior drama social é a desigualdade – impressionante tanto pela sua dimensão quanto perenidade, pois a sociedade brasileira "produz pobres, indigentes, excluídos em profusão, mesmo em períodos de crescimento econômico continuado". Em sua crítica à perspectiva focalista<sup>37</sup> em política social e defesa da ótica universalista, Theodoro e Delgado (2003) enfatizam a importância de não se preterirem políticas de garantia de direitos sociais básicos estruturadas constitucionalmente no aparelho de Estado por políticas paliativas de transferência de renda, sob pena de desmonte dos pilares do Estado social em construção inaugurado pela CF 1988 – um desmonte que teria como consequência o agravamento da desigualdade ou o engessamento da estrutura social brasileira vigente. Para os autores:

O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão (Theodoro e Delgado, 2003, p. 122).

Os autores alertam que, apesar da evidente importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes, tais mecanismos não podem ser o núcleo da política social de redução da desigualdade. A busca pela diminuição de custos das políticas sociais por meio da focalização tende a inviabilizar o projeto de inclusão social ao solapar suas bases – no sentido

---

<sup>37</sup> A *focalização* parte do pressuposto de que a escassez de recursos é um obstáculo para a prática de políticas sociais universalistas, portanto deve-se concentrar as ações sociais nos segmentos mais pobres da população (Soares, 2006).

de desvincular a política social da questão distributiva. Para Theodoro e Delgado (2003), deve-se, ao invés disso, construir um sistema fiscal e tributário com a capacidade de sustentar um projeto nacional de distribuição de renda e desenvolvimento.

No campo de gênero, a CF 1988 estabelece, na área de previdência social, critérios mais brandos de elegibilidade para aposentadoria (idade mínima e tempo de contribuição menores) para mulheres – em reconhecimento tácito da necessidade de mecanismos de política social compensatórios para os injustificáveis maiores índices de desemprego<sup>38</sup>, menores médias salariais, maior intermitência laboral e jornada de trabalho dupla das mulheres brasileiras. Na seara da assistência social, contudo, no que respeita aos dispositivos de assistência financeira e transferência de renda previstos, não há qualquer distinção compensatória para as mulheres. Tampouco há previsão, tanto no sistema previdenciário como no assistencial, de quaisquer meios de reconhecimento e compensação pelas dificuldades enfrentadas por integrantes da população LGBTQIA+ no que diz respeito à participação equânime no mundo do trabalho<sup>39</sup> – e por consequência na obtenção de proventos dignos em idade avançada.

No âmbito das questões relacionadas a raça, a situação desfavorável se repete. O sistema de proteção social brasileiro nas áreas de previdência e assistência não estabelece quaisquer mecanismos compensatórios pelas imensas dificuldades que o racismo estrutural brasileiro impõe a pessoas não brancas (pretas, pardas e indígenas) em relação à participação equânime no mundo do trabalho<sup>40</sup>. Nesse contexto de precarização racialmente motivada, as implicações deletérias do ponto de vista previdenciário e assistencial se traduzem, por exemplo, na elevada

---

<sup>38</sup> Silva *et al.* (2023) verificaram que, no Brasil, no primeiro trimestre de 2023, a taxa de desemprego das mulheres era cerca de 33% mais elevada que a dos homens, e os rendimentos médios, por volta de 30% menores.

<sup>39</sup> Há patente descaso do Estado e escassez de dados oficiais sobre a situação social da população LGBTQIA+ no Brasil. Somente em 2019 foi realizada a primeira pesquisa do IBGE sobre essa população (IBGE, 2022). Instituições não governamentais têm sido as responsáveis pela produção de grande parte das informações disponíveis. Estudo de abrangência nacional produzido recentemente pela organização Todxs, que incluiu a investigação das condições dessa população na área de trabalho e renda, revelou que 71% da população LGBTQIA+ entende que sofre discriminação por sua orientação sexual (Todxs, 2022). Levantamento internacional realizado pelo Center for Talent Innovation – CTI já havia apontado que, no Brasil, 61% dos/as profissionais LGBTQIA+ ocultavam sua orientação sexual por receio de consequências negativas no ambiente de trabalho (CTI, 2016). Em 2021, dados levantados pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil – Antra indicaram que apenas 6% da população nacional de travestis e mulheres transexuais estavam inseridos no mercado formal de trabalho, enquanto 90% exerciam a prostituição como meio principal de sustento (Benevides e Nogueira, 2021).

<sup>40</sup> Silva *et al.* (2023) apontaram que, no Brasil, no primeiro trimestre de 2023, a taxa de desemprego de pessoas não brancas era cerca de 52% mais elevada que a de pessoas brancas, e os rendimentos médios, por volta de 40% menores. IBGE (2019) verificou que em 2018 a taxa de informalidade dos/as trabalhadores/as brancos/as era de pouco menos de 35%, ao passo que a dos/as não brancos/as era de pouco mais de 47%.

participação de pessoas não brancas como "beneficiárias" das políticas sociais de gestão da pobreza criticadas por Theodoro e Delgado (2003).

## 1.2 Proteção social na Terceira República

As bases da estrutura atual do sistema de proteção social brasileiro nas áreas de previdência e assistência foram criadas a partir do processo de redemocratização iniciado em meados dos anos 1980, no ocaso do regime militar. São discutidos a seguir, em linhas gerais, os contornos políticos dessa nova fase republicana, com foco em suas implicações para a seguridade social brasileira, objeto de inúmeras alterações desde a promulgação da CF 1988. Em particular, serão detalhadas questões relacionadas ao financiamento dos sistemas de previdência e assistência social, e será analisada a mais recente reforma constitucional desses sistemas, ocorrida em 2019.

### 1.2.1 A Terceira República

Abranches (2018) entende que o Brasil viveu politicamente, da promulgação da CF 1988 à eleição de 2018, um presidencialismo de coalizão<sup>41</sup>, regime de funcionamento político-partidário que integra elementos de presidencialismo, federalismo e coalizão multipartidária. O autor aponta que, ao longo da Terceira República, as regras desse sistema foram constantemente ajustadas pela

queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção, e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o *statu quo* oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados. Essa clivagem não se confunde com a divisão esquerda/direita. O clientelismo oligárquico, que limita o escopo da democracia e interfere na formação das coalizões, existe à esquerda e à direita do espectro político (Abranches, 2018, p. 9).

Para o autor, o sistema representativo deixou de funcionar, na democracia brasileira e alhures, por conta, entre outros fatores, de sua oligarquização, na qual os/as representantes políticos/as não respondem a seus/suas eleitores/as, mas a seus grupos de pressão e financiadores/as. Em um sistema político-partidário dominado pelo clientelismo e por barreiras à entrada de novas lideranças, a maioria da população não se sente – e de fato não é – representada, sendo alvo de marketing político mentiroso e vazio, e frequentemente entrando em processo de alienação política.

---

<sup>41</sup> Para o autor, esse regime de funcionamento político-partidário também esteve vigente no Brasil no período de 1945 a 1961, foi interrompido pelo interregno parlamentarista de 1961-1963 e o regime militar, e retomado a partir de 1988.

Abranches (2018) ressalta que, por um lado, no presidencialismo de coalizão da Terceira República foram produzidos bons resultados institucionais (nas áreas de freios e contrapesos, controle e fiscalização, aumento da participação política – com a eleição de lideranças populares para o Executivo e para o Legislativo). Também foram levadas a cabo boas políticas públicas (de controle da inflação, universalização do ensino básico com expansão do ensino médio e fundamental, e de transferência de renda) que reduziram a pobreza e a desigualdade (de 1994 a 2013).

Por outro lado, o autor entende que foram mantidas, aprofundadas ou criadas mazelas em diversas outras áreas, como o sistema de corrupção político-empresarial, o sistema tributário regressivo, o déficit fiscal, a rigidez orçamentária, a precariedade dos sistemas públicos de saúde, educação e dos serviços públicos em geral, o enorme déficit habitacional, a pífia cobertura do saneamento, a cartelização dos preços, os produtos e serviços privados caros e ruins, a regulação disfuncional, a economia fechada e ineficiente, a degradação ambiental, a imensa desigualdade social, a manutenção vergonhosa do racismo etc.

O ciclo político-eleitoral que de fato caracterizou a Terceira República e sua relativa estabilidade política, social e econômica ocorreu, para Abranches (2019), das eleições de 1994 às de 2014 – com a ocorrência de impedimentos presidenciais antes e depois –, período no qual os/as presidentes/as do Executivo eleitos/as conseguiram aprovar no Legislativo as prioridades de suas agendas políticas. A disruptiva eleição de 2018 foi marcada, para o autor, pela divisão política e emocional do país, e pela fragmentação do sistema político-partidário, com o fim do ciclo Partido dos Trabalhadores (PT)-Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que sustentava o presidencialismo de coalizão. Com a brusca alteração do equilíbrio de forças partidárias, deu-se a "troca radical no poder governamental, da esquerda tradicional para a direita ultraconservadora" (Abranches, 2019, p. 953).

Nesse contexto, Abranches (2018) entende que, dados os desenvolvimentos políticos ocorridos ao longo da Terceira República, as limitações causadas pelos acordos que viabilizaram a aprovação da CF 1988 demandam uma reformulação da arquitetura constitucional brasileira. Para o autor, a República deve ser refundada por uma nova constituição.

Para Nozaki e Cardoso Jr. (2018, p. 10), a ruptura fundamental se deu no golpe "de natureza e vinculação parlamentar, judicial, empresarial e midiática" de 2016 que, também para Miguel (2019), fraturou o regime democrático brasileiro e o sistema de direitos construídos a

partir do pacto corporificado na CF 1988, interrompendo a embrionária construção de um Estado de proteção e promoção social no Brasil. Assim como Abranches (2018), Nozaki e Cardoso Jr. (2018) defendem a refundação democrática da República por meio de um novo poder constituinte. Para os autores,

a Constituição Federal não foi capaz de institucionalizar, em uma dinâmica democrática, as disputas entre dois projetos políticos antagônicos. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, dos agentes políticos, da própria burocracia, do empresariado e da mídia oligopolizada – o caminho neoliberal, de orientação antinacional, privatista e concentradora, e que desde 2016 vem promovendo retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos humanos, econômicos, sociais, civis, políticos, culturais e ambientais, tais quais os promulgados – e apenas parcialmente efetivados – pela CF 1988 (Nozaki e Cardoso Jr., 2018, p. 11).

Tal refundação da República em uma nova constituição deve ter por base uma série de alterações estruturais na constituição e funcionamento do Estado, que os autores classificam em mudanças:

- 1) *políticas* – novos mecanismos de representação e deliberação coletiva para refundação institucional democrática;
- 2) *estatais* – democratização do funcionamento governamental (planejamento, gestão, controle etc.) com vistas a transparência de processos decisórios, efetividade de ações públicas e institucionalização da participação social em políticas públicas;
- 3) *administrativas* – combate a privilégios e à corrupção;
- 4) *tributárias* – progressividade na arrecadação e redistributividade no gasto.

Propostas por uma refundação constitucional da República como as propugnadas por Abranches (2018) e por Nozaki e Cardoso Jr. (2018) refletem uma crise de representatividade na democracia brasileira. O Estado republicano, passados mais de trinta anos de sua reestruturação pela CF 1988, não responde adequadamente a demandas emancipatórias básicas da maioria da população, e opera majoritariamente como sistema opressivo e injusto sob perspectivas de classe social, gênero e raça.

Em um contexto mais amplo, no âmbito do sistema de acumulação capitalista global de hegemonia neoliberal no qual a América Latina está inserida de forma subalterna, a atuação dos Estados nacionais tem se dado, como apontam Pardo Abril e Celis (2016), em cenário de ampliação da influência e tradução do discurso econômico do déficit público, da necessidade

de investimentos externos etc., em discursos de individualização da responsabilidade sobre riscos sociais, de eliminação gradual de acesso a direitos de cidadania social por meio de sua mercantilização, e em ações de enfraquecimento das tardias e incipientes tentativas de viabilização de Estados de bem-estar social mínimo no continente – a exemplo da criação de um sistema de seguridade social por meio da CF 1988 no Brasil.

Com a bem-vinda derrota da ultradireita e o retorno da esquerda ao comando do Executivo nas eleições de 2022, o presidencialismo de coalizão brasileiro parece estar se reestruturando. O PT ressurge como pilar, mas agora em um cenário de fragmentação partidária e conservadorismo no Legislativo mais adverso. Foram retomadas, nesse novo cenário político, pautas sociais relativas a classe, gênero e raça – abandonadas ou distorcidas durante o período 2019-2022 – pertinentes à manutenção de um Estado de bem-estar social mínimo no país, com perspectiva de ação estatal contra a regressividade do sistema tributário nacional, algo inédito no âmbito da Terceira República.

### **1.2.2 Os ciclos políticos da Terceira República e as reformas constitucionais em previdência e assistência social**

Os sistemas brasileiros de previdência e assistência social foram objeto de intensas negociações durante a Nova República<sup>42</sup> e têm sido alterados por inúmeras reformas<sup>43</sup> durante a Terceira República. O quadro 5 apresenta um resumo dos contextos político-partidários em que se deram a elaboração inicial dos dois sistemas e suas reformas posteriores. Propõe-se uma divisão do período compreendido pela Nova República e Terceira República em cinco ciclos políticos, evidenciando os agrupamentos partidários detentores de mandatos presidenciais dos poderes Executivo (presidência da República) e Legislativo (presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados).

**QUADRO 5: Ciclos políticos da Nova República e da Terceira República**

<b>Ciclo político</b>	<b>Poder Executivo</b>	<b>Poder Legislativo</b>
-----------------------	------------------------	--------------------------

<sup>42</sup> Adota-se neste estudo a perspectiva de Abranches (2018), que denomina Nova República o período de 1985-1988, fase de transição do regime ditatorial militar para a Terceira República, inaugurada com a promulgação da CF 1988.

<sup>43</sup> Uma reforma de temas disciplinados pela CF 1988, como é o caso da previdência e assistência social, ocorre a partir de uma proposta de emenda à Constituição – PEC, que pode ser de iniciativa do Executivo ou Legislativo. A tramitação de uma PEC no Legislativo inclui análise em comissões, emendas, votações com necessidade de aprovação por três quintos dos/as parlamentares, tanto na Câmara como no Senado e, nos casos em que o trâmite é bem-sucedido, promulgação pelo Congresso Nacional como emenda constitucional – EC.

	<b>Presidência da República</b>	<b>Presidência do Senado Federal</b>	<b>Presidência da Câmara dos Deputados</b>
<b>C1</b> (1985-1994)	PMDB (1985-1989) PRN (1990-1992) PMDB (1993-1994)	PMDB (1985-1994)	PMDB (1985-1993) PFL (1993-1994)
<b>C2</b> (1995-2002)	PSDB (1995-2002)	PMDB (1995-1997) PFL (1997-2001) PMDB (2001-2002)	PFL (1995-1997) PMDB (1997-2001) PSDB (2001-2002) PFL (2002)
<b>C3</b> (2003-2016) <sup>[1]</sup>	PT (2003-2016)	PMDB (2001-2016)	PFL (2003) PT (2003-2005) PP   PCdoB <sup>[2]</sup> (2005-2007) PT (2007-2009) PMDB (2009-2011) PT (2011-2013) PMDB (2013-2016)
<b>C4</b> (2016-2022) <sup>[3]</sup>	MDB (2016-2018) PSL   PL <sup>[4]</sup> (2019-2022)	MDB (2016-2019) DEM (2019-2021) PSD (2021-2022)	DEM (2016-2021) PP (2021-2022)
<b>C5</b> (2023-)	PT (2023-)	PSD (2023-)	PP (2023-)

**Legenda:**

PCdoB = Partido Comunista do Brasil

PFL = Partido da Frente Liberal (Democratas – DEM a partir de 2007, e União Brasil a partir de 2021)

PL = Partido Liberal

PMDB = Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB a partir de 2017)

PP = Partido Progressista

PRN = Partido da Reconstrução Nacional (Agir a partir de 2021)

PSD = Partido Social Democrático

PSDB = Partido da Social-Democracia Brasileira

PSL = Partido Social Liberal (União Brasil a partir de 2021)

PT = Partido dos Trabalhadores

**Notas:**

<sup>[1]</sup> C3 se encerra em 11 de maio de 2016, véspera da posse do vice-presidente da República, do PMDB, como presidente interino por conta do processo de impedimento instaurado contra a presidente da República, do PT.

<sup>[2]</sup> A renúncia do presidente do PP ensejou a eleição de novo presidente, do PCdoB.

<sup>[3]</sup> C4 se inicia em 12 de maio de 2016, data da posse do vice-presidente da República, do PMDB, como presidente interino da República por conta do processo de impedimento instaurado contra a presidente da República, do PT.

<sup>[4]</sup> O presidente da República, eleito pelo PSL, desligou-se do partido em 2019, permanecendo sem legenda até 2021, quando se filiou ao PL.

Elaboração do autor.

O ciclo C1 corresponde ao início do período de redemocratização do país, marcado pelo predomínio político do PMDB, pela promulgação da CF 1988 e pelo impedimento do presidente do Executivo, do PRN. Nesse ciclo foram realizadas importantes regulamentações do sistema

de seguridade social nas áreas de previdência e assistência no que respeita às suas previsões constitucionais originais.

Os ciclos C2 e C3 subdividem a fase apontada por Abranches (2019) como a de maior estabilidade política do período sob o sistema brasileiro de presidencialismo de coalizão, durante a qual as presidências dos poderes Executivo e Legislativo foram ocupadas por PSDB/PFL-PMDB (C2) e PT/PMDB (C3). Nesses dois ciclos, nos quais o poder Executivo contou com significativo e estável apoio do poder Legislativo, foram aprovadas duas abrangentes reformas constitucionais do sistema previdenciário e assistencial brasileiro por meio das emendas à constituição EC nº 20/1998 (Brasil, 1998c), em C2, e EC nº 41/2003 (Brasil, 2003b), em C3.

O ciclo C4 é marcado pela ruptura da estabilidade política que caracterizou os ciclos C2 e C3, culminada pelo golpe parlamentar que impediu, em 2016, a presidente do Executivo, do PT, evidenciando o desarranjo do presidencialismo de coalizão brasileiro, com a fragmentação do quadro político e a subsequente eleição do primeiro presidente de extrema direita da Terceira República. É em C4 que ocorre a terceira – e mais recente – reforma abrangente dos sistemas de previdência e assistência social, iniciada com a PEC nº 6/2019 e efetivada por meio da EC nº 103/2019.

Por fim, o ciclo C5 se inicia com a derrota eleitoral da extrema direita e retorno do PT à presidência do Executivo em 2023, com as presidências da Câmara e do Senado, herdadas de C4, ocupadas respectivamente por PP e PSD. Trata-se, em princípio, de um início de rearranjo do presidencialismo de coalizão brasileiro, em um ciclo que começa sem previsão de nova reforma precarizante dos sistemas de previdência e assistência social, e com perspectivas de reforma tributária no sentido antirregressividade. Sob a ótica da divisão do espectro político entre os polos *esquerda progressista* e *direita conservadora*, com o fortalecimento da rede de proteção social sendo historicamente uma pauta da esquerda, espera-se que C5 encaminhe-se nessa direção. O quadro 5 evidencia, contudo, que de C1 a C5 a esquerda nunca obteve controle simultâneo do Executivo e do Legislativo, portanto os importantes avanços em proteção social realizados em C3 foram balizados pela direita conservadora majoritária no Legislativo, cenário que se repete nesse início de C5.

Arretche (2018, p. 396) enfatiza que a promulgação da CF 1988 em C1 representou o resultado de um processo bem-sucedido de transição democrática no qual "uma sociedade altamente desigual produziu uma promessa de inclusão social". Processo que, para a autora,

deu-se em uma conjuntura específica, na qual os partidos de esquerda, embora contando com menos de 10% dos assentos na assembleia constituinte, lograram – por meio do uso estratégico das regras de tomada de decisão nas relatorias das comissões temáticas de questões sociais – impedir o veto, pela maioria conservadora que aprovou o texto final da CF 1988, das inclusões paradigmáticas no texto constitucional no que respeita às políticas sociais. Tal feito teve como consequência o efetivo avanço na inclusão social dos/as *outsiders* – a parcela de mais da metade da população brasileira até então excluída dos direitos sociais por não estar integrada ao mercado de trabalho formal, apesar de sempre incluída na injusta tributação sobre consumo.

A expansão do gasto social decorrente da inclusão social dos/as *outsiders* durante a Terceira República tem ocorrido, para a autora, em paralelo à decisão das elites políticas de manterem um modelo regressivo de tributação e de não reverem aspectos regressivos do gasto social – a exemplo das discrepâncias entre RGPS e RPPS. Portanto, as discussões sobre déficit fiscal não devem ter por foco os muito bem-vindos mecanismos constitucionais de inclusão dos/as *outsiders*, mas sim os aspectos regressivos da tributação e do gasto social. Para Arretche (2018),

o debate sobre o peso da carga tributária brasileira ignora sua distribuição. Se o gasto social no Brasil revela aspectos relevantes de aversão à desigualdade de renda, nossa estrutura tributária mostra-se indiferente a isso. O argumento de que a carga tributária no país já é muito alta, o que prejudica a competitividade da economia brasileira, sugere que essa carga é igualmente distribuída. Não é (Arretche, 2018, p. 411).

Dentre os mecanismos de proteção social introduzidos pela CF 1988, Arretche (2018) aponta a importância, em paralelo à universalização do acesso a saúde e educação, da vinculação do piso de proventos previdenciários e assistenciais – de caráter contributivo ou não – ao salário-mínimo. A política de valorização do salário-mínimo foi iniciada ao final de C2 e expressivamente acentuada em C3, acarretando impacto significativo na diminuição da desigualdade de renda do país. De 1985 a 2015 (C1 a C3), a renda dos estratos inferiores cresceu proporcionalmente mais do que a dos estratos superiores.

Matijascic (2018) entende que a definição e estruturação da seguridade social na CF 1988 em C1, em sua versão original, representou a consolidação legislativa de princípios de equiparação e universalização de direitos de cidadania no Brasil. Nas áreas de previdência e assistência, entre os principais avanços destacam-se as mudanças em favor de mulheres e trabalhadores/as rurais, e a assistência social independente de contribuição financeira ao sistema. O autor enfatiza que, juntamente com a introdução do conceito de seguridade social, a CF 1988 estabeleceu um conjunto de políticas de previdência, saúde e assistência no que diz

respeito ao *financiamento* da seguridade, cujas regras constitucionais garantiam a equidade de participação nesse quesito

ao fazerem incidir a carga de contribuições sociais de forma mais direcionada sobre os empregadores, que se apropriam de uma parcela maior dos resultados do processo produtivo. O novo conceito determinava a criação de um orçamento exclusivo para a seguridade, distinto do fiscal, que devia ser composto por fontes cativas, ou seja, contribuições sobre a folha salarial de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido, e por recursos fiscais da União, estados e municípios. Em caso de necessidade, foi prevista a introdução de novas fontes de financiamento (Matijascic, 2018, p. 153).

Matijascic (2018) aponta que, em um país onde predomina o trabalho informal – com uma minoria realizando contribuições financeiras regulares para a seguridade, e a maioria contribuindo de forma intermitente ou não contribuindo –, o financiamento da seguridade tem sido um desafio constante. Na CF 1988, o Orçamento da Seguridade Social – OSS, que deve estar desvinculado do orçamento fiscal, foi estruturado de forma a permitir que se equilibrem as diferentes situações de capacidade de contribuição, com previsão de outras fontes de recurso além das contribuições.

No contexto do grande número de alterações que afetaram o funcionamento e financiamento da seguridade social em sua estruturação inicial, Matijascic (2018) destaca que C1 e C2 foram marcados, de forma geral, por ações contraditórias. Por um lado, aprovaram-se novas regulamentações constitucionais que ampliaram direitos e valores de benefícios. Por outro, essas regulamentações não garantiram o equilíbrio financeiro do sistema. Em C2, a EC nº 20/1998 marcou, para o autor, um ponto de inflexão no sistema, pois inaugurou mudanças que restringiram o acesso a aposentadorias e valores de benefícios.

Posteriormente, em C3, mais uma reforma ampla, a EC nº 41/2003, focou-se nos RPPS, também endurecendo regras de elegibilidade e reduzindo valores de benefícios. Para o autor, se tomadas em seu conjunto, as mudanças legislativas ocorridas em C1, C2 e C3 em relação à seguridade social podem ser sintetizadas em dois movimentos principais: *i*) busca da elevação da arrecadação para enfrentar o problema fiscal; e *ii*) elevação da proteção às famílias muito pobres.

Matijascic (2018) enxerga o debate nacional acerca da seguridade social estruturado em torno de dois grandes grupos com visões antagônicas. O primeiro grupo, que conta com o apoio da grande mídia nacional, posiciona-se contra o legado da CF 1988 sob alegação de insustentabilidade financeira do sistema (déficit público), que inviabilizaria os investimentos públicos. Esse grupo advoga por uma ampla reforma que institua benefícios mais restritos,

equipare homens e mulheres, trabalhadores/as urbanos e rurais, do setor privado e do setor público, e aumente a participação privada na gestão da educação, saúde, previdência e assistência social. O segundo grupo sustenta que o déficit não constitui um problema estrutural, pois o OSS foi superavitário até 2014, somente deixando de sê-lo com a redução da atividade econômica, que ao ser retomada fará com que esse orçamento volte ao equilíbrio, com a recuperação da arrecadação. Esse grupo também defende que há motivos sociais claros para a manutenção dos mecanismos diferenciais para mulheres e trabalhadores/as rurais, e que a inserção da lógica mercantil nas políticas sociais por meio do aumento da participação privada no sistema pode resultar em benefícios menores e serviços sociais de menor qualidade.

### 1.2.3 O financiamento social da seguridade

O credo na capacidade do mercado de se autorregular e resolver problemas sociais por conta própria é antigo. Já na década de 1940, Karl Polanyi – em sua influente análise das transformações do capitalismo em relação aos mercados especiais da terra, do trabalho e do dinheiro (Polanyi, 2001 [1944]) – alertava para os problemas inerentes à visão de que mercados eram instituições "naturais" e que a economia deveria operar com base nos interesses individuais.

A verdadeira crítica da sociedade de mercado não é a de que ela foi baseada na economia – em certo sentido, toda e qualquer sociedade deve ser baseada nela –, mas que sua economia foi baseada no interesse individual. Essa organização da vida econômica é inteiramente antinatural, no sentido estritamente empírico de *excepcional*<sup>44, 45</sup> (Polanyi, 2001, p. 256).

Em uma atualização e adaptação do arcabouço teórico desenvolvido por Polanyi para o contexto brasileiro da Terceira República, Delgado (2018) empreende uma análise dos movimentos regulatórios executados no país no período 1988-2018 (C1 a C4) e das contradições iminentes à pretensão autorregulatória desses mercados. Em relação ao mercado especial do dinheiro, o autor enfoca o sistema das finanças públicas nacionais – que compreende a moeda, a tributação, os orçamentos, a dívida pública (dinheiro que o Estado deve) e os haveres

---

<sup>44</sup> As traduções para o português das citações de originais em língua estrangeira são de minha autoria. Os trechos originais encontram-se também disponibilizados em nota de rodapé para consulta.

<sup>45</sup> No original: "The true criticism of market society is not that it was based on economics – in a sense, every and any society must be based on it – but that its economy was based on self-interest. Such an organization of economic life is entirely unnatural, in the strictly empirical sense of *exceptional*."

públicos (dinheiro que devem ao Estado) –, e mais especificamente o que ele denomina o *subsistema das finanças sociais* e sua tensão com o sistema geral das finanças públicas.

Fica claro no texto constitucional original (1988) a pretensão de estabelecer um subsistema de finanças sociais, ancorado principalmente no Orçamento da Seguridade Social e nas vinculações tributárias às políticas sociais específicas da Seguridade Social e da Educação. Essas vinculações são uma espécie de suporte de meios financeiros específicos no Título que trata “Da Tributação e dos Orçamentos” (Título VI), para suprir adequadamente as políticas sociais, tratadas em termos de Diretrizes Gerais no Título VIII – Ordem Social e nos Princípios Fundamentais e Direitos e Garantias, declarados nos Títulos iniciais da Constituição (I e II).

Por outro lado, se se pode identificar no segmento “Finanças Sociais” um componente coerente e sistemático de suporte aos princípios e diretrizes em prol da igualdade social, que a Constituição de 1988 contém; o conjunto do ordenamento das finanças públicas persegue outros objetivos, que sinteticamente poder-se-ia declarar como de privilégio distributivo aos proprietários da riqueza financeira (Delgado, 2018, p. 125).

O subsistema das finanças sociais constitui, portanto, uma salvaguarda ao sistema de direitos sociais estabelecidos na CF 1988. Para o autor, as finanças sociais são, apesar de suas limitações, a fonte de meios para se garantirem direitos sociais básicos – meios que operam, na regulação da política social, como estratégia de decomodificação do trabalho.

Delgado (2018) aponta que as tensões e contradições entre o subsistema das finanças sociais e o sistema geral das finanças públicas no qual ele se encontra inserido foram agravadas ao longo da Terceira República pela atuação político-regulatória dos sucessivos governos. O autor identifica, no contexto desse agravamento, cinco movimentos principais, detalhados a seguir.

O primeiro movimento é o de busca pela mitigação ou extinção das finanças sociais do ordenamento geral das finanças públicas por meio da política fiscal-financeira praticada sistematicamente desde o Plano Real de 1994 (final de C1 a C4), e que atravessa praticamente todos os governos. A construção do subsistema das finanças sociais com base no OSS e nas vinculações tributárias explícitas (educação, saúde e seguro-desemprego) e implícitas (previdência e assistência social) sofre gradual desmantelamento por meio de desvinculação das contribuições sociais e do estabelecimento do teto de gastos públicos pela EC nº 95/2016 (Brasil, 2016). Ao longo do período em tela, o sistema tributário como um todo, inclusive a parte vinculada à seguridade social, permanece claramente regressivo: fortemente incidente sobre folha de salários e consumo, e leve sobre renda e riqueza. Por outro lado, apesar das estratégias políticas de desvinculação, a despesa pública relativa às finanças sociais cresceu entre 2000 e 2013 (final de C2 e maior parte de C3), período de intensificação da política social de Estado.

O segundo movimento é o de institucionalização da irresponsabilidade fiscal do serviço da dívida pública – o total de juros pagos e de capital reembolsado pelo Estado aos/às seus/suas credores/as –, que leva à capacidade ilimitada de gerar novas despesas financeiras e de aumentar a dívida pública. Essa institucionalização, que já se encontrava, de forma incipiente, no texto original da CF 1988<sup>46</sup>, foi reforçada pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e consolidada pela EC nº 95/2016, limitadora dos gastos primários, mas não das despesas financeiras do Estado, que dragam a maior parte da arrecadação.

O terceiro movimento é o da gestão leniente dos haveres do Estado – a *dívida ativa* para com a União – na forma de constantes anistias, perdões e generosos refinanciamentos, em paralelo com a possibilidade de repatriação vantajosa de capitais evadidos para o exterior. O Estado regula, de forma assimétrica e contra si mesmo, dívida pública e haveres públicos financeiros: a seus/suas devedores/as, confere direitos absolutos e formas de remuneração extraordinárias, a seus/suas credores/as, direitos relativos e formas de remuneração precárias.

O quarto movimento é de frouxidão da regulação fiscal e financeira, que reforça a suscetibilidade do sistema à prática de ilícitos financeiros como a sonegação fiscal e a evasão cambial. Torna-se cada vez mais evidente a tolerância do Estado à prática do ilícito fiscal-financeiro, a exemplo da medida provisória que foi convertida, em C4, na Lei nº 13.506/2017 (Brasil, 2017), que blinda o sistema financeiro com inimputabilidade criminal por meio de acordos de leniência secretos que prescindem de confissão de crime, "porta aberta aos ilícitos descriminalizados dentro do sistema monetário e do mercado de capitais" (Delgado, 2018, p. 27).

O quinto e último movimento é o de tratamento tributário ultrageneroso às rendas do capital. Entre outras benesses, as regras tributárias brasileiras contemplam com alíquota zero de imposto de renda os dividendos pagos pelas empresas às pessoas físicas, consolidando um sistema tributário altamente regressivo/desigual na comparação das taxações impostas a capital e trabalho, a ricos/as e a pobres.

Delgado (2018) enfatiza que

um sistema de finanças públicas dessa natureza: 1) com finanças sociais praticamente eliminadas; 2) com despesa financeira ilimitada e irresponsável; 3) com tratamento

---

<sup>46</sup> O art. 166 (§ 3º, II, b) da CF 1988 permite que emendas ao projeto de lei do orçamento anual possam ser aprovadas sem indicarem os recursos necessários no caso de tratarem do serviço da dívida.

combinado e desigual a credores e devedores do Tesouro Público; 4) com permissividade, inimputabilidade e até prêmio tributário à livre saída de capital; 5) com altos privilégios tributários às rendas do capital; contém radicais ingredientes à desigualdade distributiva, mas também ao desequilíbrio financeiro, no sentido da geração líquida do endividamento e da dependência (Delgado, 2018, p. 27).

Para o autor, é na esfera da regulação das finanças públicas que está o centro estratégico por meio do qual são levadas a cabo as alterações que impactam todo um conjunto de relações socialmente estruturantes.

Matijascic (2018) defende, no contexto desse debate, a manutenção do OSS nos moldes estabelecidos pela CF 1988 – ou seja, com financiamento não circunscrito às contribuições. Isso porque no Brasil os/as contribuintes do sistema são cerca de somente um terço da população em idade ativa, quantitativo insuficiente para sustentar as despesas do sistema com a população inativa. O financiamento da seguridade social não pode, portanto, prescindir de outras fontes de financiamento, uma vez que "sistemas de proteção social precisam de impostos, pois são esses os instrumentos adequados para redistribuir renda" (Matijascic, 2018, p. 172). Se o argumento do déficit do sistema sob a ótica da arrecadação somente por contribuição prevalecer, a cobertura para as populações socialmente mais fragilizadas fica, para o autor, inviabilizada:

o debate sobre a situação financeira da previdência social veiculado pela grande mídia praticamente ignora a existência da seguridade e do OSS, apresentando o resultado de caixa do INSS como deficitário e utiliza esse indicador como justificativa para empreender reformas. O fato de o mercado de trabalho brasileiro apresentar um quadro de precarização das relações de trabalho, pois uma parcela imensa dos trabalhadores não consegue contribuir de forma regular para a previdência, é ignorado por muitos dos que defendem reformas e se opõem [aos desígnios] previstos pela CF em 1988 (Matijascic, 2018, p. 173).

Anfip e Dieese (2017) reforçam a ideia de que na CF 1988 prevaleceu o conceito de *seguridade social*, em que todos/as detêm direitos independentemente de contribuição ao sistema, em oposição ao de *seguro social*, em que só tem direito quem paga. Lembram também que o financiamento da seguridade social brasileira foi inspirado no modelo tripartite clássico, utilizado em grande parte dos países desenvolvidos. Nesse modelo, trabalhadores/as, empregadores/as e Estado são responsáveis pelo financiamento das políticas públicas nacionais de proteção social. Contudo, os órgãos alertam que, desde 1989 (C1), só são consideradas no OSS as contribuições de trabalhadores/as e empregadores/as sobre a folha salarial, e assim "o que seria a contribuição do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído na Constituição, passa a ser então denominado 'déficit'" (Anfip e Dieese, 2017, p. 20).

Anfip e Dieese (2017) ressaltam o papel essencial desempenhado pela seguridade como política pública social, pois ela opera simultaneamente como o mais importante mecanismo de proteção social do país e instrumento eficaz de desenvolvimento:

Além de transferências monetárias para as famílias, da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, [a seguridade social] contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN). Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário-mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social tiveram papel destacado na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, núcleo do recente ciclo de crescimento econômico (Anfip e Dieese, 2017, p. 40).

Mais especificamente em relação ao caso da previdência social, Anfip e Dieese (2017) sustentam que tratá-la isolada e falsamente como causa principal dos problemas fiscais brasileiros significa impedir sua sustentação financeira pelo descumprimento da previsão do ordenamento constitucional sobre a seguridade social, além de desviar a atenção de sua fiscalização e boa gestão financeira e administrativa. Segundo os órgãos, o montante de recursos previdenciários que deixa de ser arrecadado anualmente por conta de fraudes é da ordem dos bilhões de reais. Para Anfip e Dieese (2017), a discussão sobre a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema de seguridade deve incluir estratégias de elevação das suas receitas pelo crescimento da economia e pela inclusão dos/as trabalhadores/as informais no sistema. Deve também incluir a ampliação da capacidade financeira do Estado por meio do enfrentamento das inconsistências de seu regime macroeconômico e fiscal, e da equidade de contribuições entre classes sociais.

Anfip e Dieese (2017) alertam para as distorções presentes nas discussões sobre as contas públicas<sup>47</sup>, com ênfase na questão dos *gastos primários* – despesas não financeiras relativas à promoção de serviços públicos à sociedade, desconsiderando-se o pagamento de empréstimos e financiamentos. Para essas organizações:

A crônica desigualdade brasileira se reflete até mesmo nas categorias usadas para classificar os gastos do governo. Convencionou-se que o chamado gasto “primário” (que beneficia a maioria da população de menor renda) seria ruim; e que o chamado gasto “nominal” (que beneficia os detentores da riqueza financeira) não teria qualquer implicação para [as] contas públicas (Anfip e Dieese, 2017, p. 46).

---

<sup>47</sup> As *contas públicas* são a contabilidade dos gastos e receitas internos de todas as esferas do poder público. O resultado dessa contabilidade (déficit ou superávit) pode ser dimensionado de três maneiras: *i) nominal*: resultado incluindo-se o efeito da inflação e do pagamento de juros sobre o fluxo de receitas e despesas do governo; *ii) primário*: resultado excluindo-se as despesas do governo com juros sobre suas dívidas e a inflação; e *iii) operacional*: resultado primário adicionando-se o pagamento de juros e excluindo-se o efeito da inflação.

Os órgãos alertam, em especial, para a disseminação da ideia de que cabe ao governo brasileiro apenas controlar os gastos primários, quando na verdade são os custos financeiros do pagamento da dívida pública – que não são objeto de nenhum controle ou restrição, e que guardam estreita relação com a política de juros adotada no país – que acarretam maior impacto no desequilíbrio fiscal. Para Anfip e Dieese (2017, p. 47), a ausência de limites para os gastos financeiros deve ser revista, do contrário o país ficará "eternamente transferindo riqueza pública para os detentores da riqueza privada". Assim como Matijascic (2018), os órgãos entendem que o financiamento de longo prazo da seguridade social está estreitamente relacionado à questão tributária, e deve ser realizado por meio de mecanismos tais como a vinculação de percentuais de tributos incidentes sobre a renda e a riqueza financeira.

Anfip e Dieese (2017) enfatizam que, sob o mesmo princípio de não se implementarem políticas públicas que favoreçam as classes mais ricas em detrimento das mais pobres, além da questão envolvendo os gastos financeiros e os juros, urge revisões:

- do Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016) que criou, por 20 anos, um limite (teto, vinculado à inflação) para o crescimento das despesas públicas, constitucionalizando a austeridade sobre o gasto social até 2036<sup>48</sup>;
- das desonerações e renúncias tributárias de receitas pertencentes ao OSS;
- das políticas ineficazes de combate à sonegação fiscal.

Os órgãos defendem que, se forem enfrentadas minimamente as questões dos juros, das desonerações e da sonegação, abre-se "espaço para economizar parcela significativa dos cerca de R\$ 1,26 trilhão por ano transferido para as camadas de maior renda" (Anfip e Dieese, 2017, p. 46).

Anfip (2021) denuncia o papel altamente deletério do Novo Regime Fiscal para a seguridade social e para o desenvolvimento do país. Como o teto de gastos públicos – único no mundo – não tem como referência nem a variação da capacidade econômica do país, nem as disponibilidades fiscais do Estado, ele engessa sobremaneira a ação estatal à revelia das demandas sociais, justificando sua inação. Para o órgão, a instituição do teto

---

<sup>48</sup> Em C5 o Novo Regime Fiscal foi substituído pelo Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023), que flexibilizou os limites de crescimento das despesas públicas.

suprime a capacidade do Estado de alavancar políticas públicas de geração de emprego com vistas a aliviar o sofrimento de segmentos sociais, notadamente, os desocupados e subocupados. Em consequência, o país assiste ao crescimento tanto da quantidade de pobres quanto da de mais ricos. É o resultado de um teto de gastos que integra esse novo consenso antissocial, em contraposição à Carta de 1988 (Anfip, 2021, p. 17).

Para Anfip (2021), as restrições que vêm sendo progressivamente impostas à seguridade social inserem-se no processo de construção de um Estado mínimo para a maioria da população, com precarização de serviços públicos e supressão de direitos sociais. Combinam-se, nesse processo, duas crenças (equivocadas) basilares: *i*) que a solução de problemas sociais depende exclusivamente do mercado; e *ii*) que o setor privado terá todas as soluções para os problemas econômicos assim que os gastos públicos tenham sido contidos e que sejam abertos espaços para a atuação desse setor.

O órgão entende que o afastamento do Estado da gestão das políticas sociais representa um severo retrocesso, pois sua atuação na área social é absolutamente necessária, dado que o *modus operandi* do setor privado se orienta por demanda de consumo e se restringe à obtenção de lucro. Para a Anfip (2021), nega-se, nesse processo, o papel fundamental do Estado no direcionamento da ação dos agentes econômicos privados, na fiscalização e regulamentação da atividade econômica, e na correção de assimetrias e distorções geradas por um modelo econômico que produz muita desigualdade e poucos bens e serviços.

Para a Anfip (2021), está em curso

a desconstrução do modelo de financiamento dos gastos sociais. Desde 1988, vinculações de receitas, fontes próprias e fundos públicos e de uso exclusivo para esses gastos deram suporte à construção de importante conjunto de serviços e direitos sociais. Nos últimos anos, desproporcionais concessões de renúncias e benefícios tributários, processos lenientes de cobranças tributárias e favorecimento a sonegadores e fraudadores impedem o autofinanciamento de ações, serviços e pagamento de benefícios sociais (Anfip, 202, p. 156).

O órgão enfatiza que esse processo – no qual se reduzem direitos e serviços sociais sob as máximas *desvincular* (receitas públicas de gastos sociais), *desobrigar* (o Estado de executar gastos sociais) e *desindexar* (não corrigir valores de gastos sociais corroídos pela inflação) – achata as despesas públicas para disponibilizar porções crescentes de recursos públicos para gastos financeiros (com a dívida pública) e para a redução da carga tributária do grande capital. No projeto político da austeridade fiscal e do Estado mínimo predominam, para o órgão, os discursos sobre a "enormidade dos gastos sociais", a "necessidade de reduzir direitos" e a "oportunidade de privatização de serviços". Nesse projeto, o papel do Estado no desenvolvimento econômico deve ser o de se afastar do processo, pois o mercado, entidade

"autorregulada e autossuficiente", seria o instrumento mais eficaz para a produção e distribuição de rendimentos. O teto de gastos tem, para a Anfip (2021), função primordial nesse processo de precarização social, pois

assegura que efetivamente não haverá recursos para as diversas políticas públicas e para os direitos; impõe a redução dos direitos e a privatização de serviços e do patrimônio público como únicas saídas; impede a busca de alternativas para que o Estado possa agir para a recuperação da economia, a redução de desigualdades sociais e regionais e mesmo para o atendimento das diversas demandas sociais (Anfip, 2021, p. 156).

As análises de Delgado (2018), Matijascic (2018), Anfip e Dieese (2017), e Anfip (2021) reforçam a relevância do adequado financiamento público da seguridade social como fator crucial para as possibilidades de aumento do nível de emancipação social para grande parte da população brasileira<sup>49</sup>. O estrangulamento desse financiamento por meio do desvirtuamento da estrutura e ação estatal e da criação paralela de mecanismos de concentração de renda no topo de nossa escandalosa pirâmide social configura exercício de poder opressor que se conecta de forma inter-relacionada a estruturas de dominação de classe social, gênero e raça no país.

#### **1.2.4 A reforma dos sistemas de previdência e assistência social em 2019**

A mais recente reforma dos sistemas de previdência e assistência social<sup>50</sup> brasileiro ocorreu em 2019, durante C4. A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 6/2019 (Brasil, 2019a), elaborada pelo Executivo, foi encaminhada ao Legislativo em 20 de fevereiro. O trâmite congressional durou cerca de nove meses, durante os quais houve, como de praxe, inúmeras modificações na proposta inicial, decorrentes das negociações entre as forças políticas representadas no Legislativo. Em 12 de novembro, a PEC reformulada foi promulgada como Emenda Constitucional – EC nº 103/2019 (Brasil, 2019b).

Na Exposição de Motivos – EM nº 29/2019 que integra o texto da PEC nº 6/2019, assinada pelo Ministério da Economia, são elencadas as razões e objetivos da proposta. Segundo o ministério, as motivações fundamentais para a proposição de alterações no sistema de previdência e assistência social eram:

---

<sup>49</sup> Para uma análise em parâmetros similares para o caso da educação, ver Cruz Freitas (2021).

<sup>50</sup> Apesar de a proposta de reforma ter sido tratada, tanto pelo governo como pela mídia em geral, como uma "reforma da previdência", essa não é uma denominação adequada, pois a PEC nº 6/2019 trata de redução de despesas públicas tanto na área de previdência como no campo da assistência social.

- construção de um quadro de estabilidade macroeconômica no país e de equilíbrio das contas públicas por meio da diminuição da despesa previdenciária e assistencial, para assim combater o déficit fiscal, diminuir a pressão sobre a carga tributária e evitar o crescimento da dívida pública, fatores que asfixiavam a economia;
- preparação para a transição demográfica<sup>51</sup> em curso no Brasil, que tendia a inviabilizar a sustentabilidade futura do sistema previdenciário e assistencial por repartição;
- aumento do percentual de recursos orçamentários disponíveis para a realização de investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Em sua análise da PEC nº 6/2019, Matijascic e Kay (2019, p. 8) avaliam que a proposta representou "uma nova tentativa para promover um forte ajuste fiscal e eliminar os problemas e iniquidades existentes nos planos de custeio e de benefícios destinados aos trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos", por meio de "medidas que buscam ampliar do papel do mercado, conter custos e tornar mais rígidas as regras de acesso aos benefícios, reduzindo a sua taxa de reposição<sup>52</sup>". Os autores apontam que a PEC nº 6/2019 seguiu a tendência das reformas no sistema previdenciário e assistencial no Brasil observada desde os anos 1990 (de C1 a C4), em um contexto marcado pela predominância de oposição por parte dos/as trabalhadores/as e pelo apoio da "maior parte das lideranças políticas, analistas de mercados de capitais, mídia e instituições financeiras brasileiras e internacionais", que "defendem a urgência desse esforço" (Matijascic e Kay, 2019, p. 9).

Matijascic e Kay (2019) também enfatizam que a previsão de endurecimento das condições de elegibilidade para o BPC e para as aposentadorias rurais – em direção contrária à tendência apontada por Matijascic (2018) de "elevação da proteção às famílias muito pobres" – são retrocessos sociais que se somam à ausência de discussão sobre a possibilidade de todos/as os/as trabalhadores/as brasileiros/as terem

direito a um piso de benefícios, sem a contrapartida da contribuição, abrindo espaço para a adoção de outras camadas para o pagamento de aposentadorias melhor ajustadas via critérios atuariais e, ao mesmo tempo, reduzir o volume de contribuições incidentes sobre a folha salarial, um elemento que dificulta a competitividade. Ao desconhecer

---

<sup>51</sup> A transição demográfica relaciona-se às variações nas taxas de mortalidade e natalidade em uma dada população. Quando ambas se reduzem, a população "envelhece" – no sentido de a proporção de pessoas mais jovens se reduzir em relação à de pessoas mais velhas. Tal relação é desfavorável para regimes previdenciários por repartição como o RGPS e o RPPS, nos quais a população economicamente ativa financia de forma síncrona as aposentadorias e pensões da população inativa.

<sup>52</sup> A taxa de reposição previdenciária é a porcentagem que a renda da aposentadoria representa em relação à renda média da pessoa antes de ela se aposentar.

esse debate, o Brasil ignora a existência de experiências bem-sucedidas (Matijascic e Kay, 2019, p. 32).

O quadro 6 apresenta uma seleção das principais alterações constitucionais propostas pela PEC nº 6/2019 nas áreas de previdência (RGPS, RPPS e RPC) e assistência social, e as mudanças efetivadas pela EC nº 103/2019, após o trâmite legislativo.

**QUADRO 6: Principais propostas e alterações nos sistemas de previdência e assistência social (PEC nº 6/2019 e EC nº 103/2019)**

Área	Item	Propostas de alteração (PEC nº 6/2019)	Alterações (EC nº 103/2019)
RGPS	Aposentadoria por tempo de contribuição <sup>11</sup>	Extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição para homens e mulheres.	Extingue a aposentadoria por tempo de contribuição para homens e mulheres.
	Aposentadoria por idade e tempo de contribuição	Mantém a idade mínima de aposentadoria em 65 anos para homens e aumentar essa idade de sessenta para 62 anos para mulheres.  Aumentar de quinze para vinte anos o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria para homens e mulheres.  Estabelecer que as idades mínimas de aposentadoria sejam aumentadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida <sup>12</sup> da população.	Mantém a idade mínima de aposentadoria em 65 anos para homens e aumenta essa idade de sessenta para 62 anos para mulheres.  Aumenta de quinze para vinte anos o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria para homens e mantém esse tempo em quinze anos para mulheres.
	Aposentadoria na economia familiar	Mantém em sessenta anos a idade mínima de aposentadoria para homens e aumentar essa idade de 55 para sessenta anos para mulheres.  Estabelecer tempo mínimo de contribuição para aposentadoria (até então inexistente) em vinte anos para homens e mulheres.	[n.a.]
	Contribuições dos/as segurados/as	Alterar as alíquotas progressivas de contribuição de 8% a 11% para 7,5% a 14%.	Altera as alíquotas progressivas de contribuição de 8% a 11% para 7,5% a 14%.
	Abono salarial, salário-família e auxílio-reclusão	Diminuir de até dois para até um salário-mínimo a faixa de renda de elegibilidade para recebimento do benefício.	[n.a.]
	Capitalização	Instituir novo regime de previdência social por capitalização individual,	[n.a.]

		alternativo ao RGPS coletivo por repartição, de caráter obrigatório para quem aderir.	
RPPS	Aposentadoria por idade e tempo de contribuição	<p>Aumentar a idade mínima de aposentadoria de sessenta para 65 anos para homens, e de 55 para 62 anos para mulheres.</p> <p>Manter em 35 anos para homens e trinta para mulheres o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria.</p> <p>Estabelecer que as idades mínimas de aposentadoria sejam aumentadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população.</p>	<p>Para o RPPS da União, aumenta a idade mínima de aposentadoria de sessenta para 65 anos para homens, e de 55 para 62 anos para mulheres.</p> <p>Para o RPPS da União, diminui para 25 anos o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria de homens e mulheres (desde que cumpridos dez anos de serviço público e cinco anos no cargo).</p> <p>Estabelece que as idades mínimas e tempos de contribuição para aposentadoria pelos RPPS de estados, Distrito Federal e municípios serão definidas por suas respectivas legislações.</p>
	Contribuições dos/as segurados/as	<p>Substituir a alíquota única de contribuição de 11% por sistema de alíquotas progressivas de 7,5% a 22%.</p> <p>Possibilitar a cobrança, por parte dos entes federativos, de contribuições extraordinárias de servidores/as, aposentados/as e pensionistas para o custeio de RPPS quando houver déficit atuarial.</p>	<p>Substitui a alíquota única de contribuição de 11% por sistema de alíquotas progressivas de 7,5% a 22%.</p> <p>Possibilita a cobrança, por parte dos entes federativos, de contribuições extraordinárias de aposentados/as e pensionistas para o custeio de RPPS quando houver déficit atuarial que não possa ser equacionado por meio das contribuições ordinárias.</p>
	Proventos máximos	Tornar obrigatórias para os RPPS de estados, Distrito Federal e municípios a limitação de proventos previdenciários ao teto do RGPS e a instituição de RPC.	Torna obrigatórias para os RPPS de estados, Distrito Federal e municípios a limitação de proventos previdenciários ao teto do RGPS e a instituição de RPC.
	Capitalização	Tornar compulsório para os entes federativos a instituição de novo regime de previdência por capitalização individual, alternativo aos seus RPPS coletivos por repartição, de caráter obrigatório para quem aderir.	[n.a.]
RPC	Gestão	Permitir que os RPC dos entes federativos sejam administrados também por EAPC, e não somente por EFPC.	Permite que os RPC dos entes federativos sejam administrados tanto por EFPC como por EAPC.
Assistência social	BPC	Aumentar de 65 para setenta anos a idade mínima para o recebimento do BPC no valor de um salário-mínimo.	[n.a.]

		Possibilitar o recebimento de BPC inferior a um salário-mínimo aos sessenta anos de idade.	
--	--	--	--

Notas:

<sup>[1]</sup> A aposentadoria por tempo de contribuição, vigente até a reforma de 2019, prescindia de idade mínima e podia ser requerida aos 35 anos de contribuição para homens e trinta para mulheres.

<sup>[2]</sup> Do ponto de vista previdenciário, a *expectativa de sobrevivência* é a quantidade de anos que se espera, em termos estatísticos, que a pessoa que se aposentou continue vivendo, a contar da idade de aposentadoria.

Obs.: [n.a.] = Não se aplica (casos em que a proposta contida na PEC não foi aprovada pelo Legislativo para integrar a EC).

Elaboração do autor.

Note-se que, em linhas gerais, a reforma de 2019 dos sistemas de previdência e assistência social seguiu as tendências, comentadas nesta seção, observadas desde C2, a saber:

- a) aproximação do RPPS ao RGPS, no sentido de precarizar mais o nível de proteção social do primeiro do que do segundo;
- b) busca pela obtenção de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e RGPS por meio do endurecimento de regras de elegibilidade e aumento de alíquotas de contribuição de segurados/as, sem criação de fontes complementares de receita tributária sobre renda, riqueza e operações no mercado financeiro;
- c) diminuição do papel do Estado e aumento do escopo de atuação do mercado na gestão dos recursos previdenciários por meio da expansão do RPC;
- d) preservação do nível de proteção do sistema de assistência social;
- e) nas áreas de gênero e raça, enfraquecimento<sup>53</sup> de dispositivos compensatórios para mulheres e manutenção da ausência de dispositivos compensatórios para a população não branca.

Como pode ser verificado no quadro 6, algumas das propostas originais de reforma elaboradas pelo Executivo não sobreviveram ao trâmite no Legislativo. Entre elas estão as tentativas de endurecimento das regras de elegibilidade para a aposentadoria em regime de economia familiar e para o recebimento do salário-mínimo no BPC, e de diminuição da renda

<sup>53</sup> Apesar da manutenção de dispositivos compensatórios nas áreas de idade mínima e tempo de contribuição mínimo para aposentadoria, a EC n° 103/2019 trouxe precarização na forma da diminuição da diferença entre as idades mínimas entre homens e mulheres, em desfavor destas, tanto no RPPS quanto no RGPS.

mínima de elegibilidade para o recebimento de abono salarial, salário-família e auxílio-reclusão. Em quaisquer desses casos, as propostas, se aprovadas, acarretariam precarização do nível de proteção social do sistema.

Destaca-se também, entre as propostas que não avançaram, a tentativa de instituição de um novo regime previdenciário, com o intuito de realizar uma transição gradual do RGPS e RPPS de seu fundamento na solidariedade da repartição para a individualização da capitalização. Se aprovada, essa proposta seria um ponto de inflexão fundamental em direção à minimização do papel do Estado e maximização do escopo de atuação do mercado no sistema previdenciário brasileiro.

Sob o ponto de vista dos/as segurados/as do sistema previdenciário, a reforma de 2019 significou mais um passo no sentido de tornar a aposentadoria uma fase de vida cada vez mais precária no Brasil. Seja por conta de alegações fiscais ou justificativas demográficas, desde C2 o sistema piora para aposentados/as e pensionistas. Para os/as amparados/as pelo sistema de assistência social, apesar da melhora em C3, desde C1 a sobrevivência material dos/as beneficiários/as é provida em níveis muito baixos. Em ambos os sistemas, nosso racismo estrutural é ignorado, e a opressão de gênero, largamente subestimada.

## 2 ESFERA PÚBLICA MEDIADA E O JORNAL *FOLHA DE S. PAULO*

Esta seção contextualiza a prática social no âmbito da qual foram produzidos os textos que constituem o *corpus* desta pesquisa. Serão discutidos os conceitos de esfera pública e mediação, assim como suas inter-relações, no contexto brasileiro, com a publicação de editoriais por veículo de mídia eletrônica de massa – no caso em estudo, o jornal *Folha de S. Paulo*. Será abordado, sob esse enfoque, o papel dos conglomerados nacionais de mídia no tratamento de temas de interesse público e seu papel na conformação de espaços de vocalização e no enquadramento de debates públicos. Por fim, será apresentado, em particular, o contexto institucional sob o qual os editoriais do jornal *Folha de S. Paulo* são produzidos.

A seção está dividida em quatro subseções. Na primeira, *Esfera pública e mediação*, são discutidos os conceitos de esfera pública e esfera pública mediada, e as inter-relações da comunicação de massa em rede com esses campos. Abordam-se também as características desejáveis do que seria uma mídia de real serviço público, e as especificidades da atividade jornalística nesse contexto. Na segunda, *Esfera pública e mídia no Brasil*, é elaborado um panorama da atual situação do sistema de comunicação em massa no país, com ênfase nas áreas críticas de risco à pluralidade e independência na mídia de comunicação em massa no país. Na terceira parte, *Opiniões publicadas e silenciadas*, é abordado o processo de configuração de espaços discursivos díspares e seletivos de vocalização na esfera pública. Em especial, discute-se o papel desempenhado pelos conglomerados da mídia brasileira nesses espaços discursivos: opiniões publicadas, opiniões silenciadas e fabricação de consensos públicos. Por fim, na quarta subseção, *O jornal Folha de S. Paulo*, o posicionamento desse veículo de mídia é discutido sob o enfoque da crítica sobre suas atuações jornalísticas. São também apresentadas suas declarações políticas e econômicas em temas selecionados, assim como as diretrizes editoriais do jornal para a produção de seus editoriais institucionais – que compõem o *corpus* desta pesquisa.

### 2.1 Esfera pública e mediação

Koller e Wodak (2008, p. 1) entendem *esfera pública* como um conceito que contrasta com o de *esfera privada*, podendo ser definido sinteticamente como "aquela parte da vida na qual se interage com as outras pessoas e com a sociedade como um todo"<sup>54</sup>. A esfera pública, para as autoras, se concretiza em instituições, agências e práticas específicas, mas constitui

---

<sup>54</sup> No original: "[...] that part of life in which one interacts with others and with society at large."

também um horizonte social amplo que abarca tudo que é potencialmente relevante para os/as membros/as de uma sociedade. Sob esse entendimento, a esfera pública é tanto um assunto para profissionais especializados/as – políticos/as, jornalistas, sindicalistas etc. – como algo que diz respeito a todas as pessoas de uma sociedade, realizando-se em suas mentes, como dimensão de suas consciências.

As configurações contemporâneas da esfera pública têm impacto significativo nas relações de poder entre os/as seus/suas participantes. Castells (2009) ressalta que, com parcela majoritária e crescente da semiose presente nas discussões e deliberações sobre assuntos públicos – notícias, debates, pronunciamentos, entrevistas, peças publicitárias, documentos, artigos de opinião, conversas privadas etc. – ocorrendo por mediação digital, essa mediação tornou-se espaço privilegiado de disputa de poder e dispersão de discursos. Para o autor, o poder é exercido, na esfera pública mediada, primordialmente por meio da construção de significado nas mentes humanas nos processos de comunicação que ocorrem – em nível local e global – pelas redes multimídia de comunicação e autocomunicação em massa<sup>55</sup>. Castells (2009, p. 416) aponta que, embora as teorias do poder tenham frequentemente se focado na importância do monopólio da violência por parte do Estado como fonte de poder, "a capacidade de se envolver com sucesso na violência ou intimidação requer o enquadramento das mentes individuais e coletivas"<sup>56</sup>. Essa percepção é corroborada por van Dijk (2015, p. 472), em seu entendimento de que o controle das mentes das pessoas por meio do controle do discurso, normalmente com o intuito de "controlar as intenções, planos, conhecimentos, opiniões, atitudes e ideologias dos/as destinatários/as – bem como ações delas advindas"<sup>57</sup>, é um meio indireto mas fundamental de reprodução da dominação e da hegemonia.

Todos os processos sociais de construção simbólica têm em comum, para Castells (2009), a elevada dependência das mensagens e enquadramentos criados e difundidos pelas

---

<sup>55</sup> Castells (2009, p. 55) distingue *comunicação em massa* de *autocomunicação em massa*. Para o autor, a primeira é tradicional e predominantemente unidirecional (mensagem enviada de um/a para vários/as), e a segunda, multidirecional (mensagem de vários/as para vários/as). *Autocomunicação em massa* é, para o autor, *em massa* porque tem – no caso de um vídeo postado no YouTube, por exemplo – o potencial de atingir uma audiência nacional ou global, e *autocomunicação* porque "a produção da mensagem é autogerada, a definição do(s)/(as) receptor(es)/(as) em potencial é autodirigida, e a recuperação de mensagens específicas ou conteúdo da World Wide Web e das redes de comunicação eletrônica é autosselecionada". No original: "[...] the production of the message is self-generated, the definition of the potential receiver(s) is self-directed, and the retrieval of specific messages or content from the World Wide Web and electronic communication networks is self-selected."

<sup>56</sup> No original: "[...] the ability to successfully engage in violence or intimidation requires the framing of individual and collective minds."

<sup>57</sup> No original: "[...] controlling the intentions, plans, knowledge, opinions, attitudes, and ideologies – as well as their consequent actions – of recipients."

redes de comunicação. Apesar de as construções de significado serem individuais, são processos em larga medida condicionados pelo novo ambiente comunicacional em rede. Esse ambiente é aberto, diversificado, multimodal e multicanal, marcado pela integração de mensagens de múltiplas fontes por meio da cultura do compartilhamento de mensagens por múltiplos/as produtores/as, reprodutores/as e manipuladores/as de conteúdo, e múltiplos/as remetentes e destinatários/as. Uma esfera pública mediada configurada nessas bases, com acentuada presença de redes multimídia de comunicação e autocomunicação em massa, torna-se terreno propício para a difusão de poder, mas também para o exercício de resistência. Como ressalta Castells (2011, p. 773), em uma sociedade interconectada em rede, o poder é exercido por meio dessas redes, mas "onde quer que haja poder, há contrapoder, concretizando os interesses e valores daqueles/as que estão em posições subordinadas na organização social"<sup>58</sup>.

Na atual configuração em rede da esfera pública mediada, *acesso efetivo* à mídia torna-se, portanto, um componente essencial à participação e aos esforços políticos para o aumento da emancipação e da justiça social. Couldry *et al.* (2017, p. 553) propõem que tal acesso seja entendido como a situação na qual todas as pessoas podem "usar infraestruturas de mídia para produzir conteúdo, acessar informações e conhecimento e ser participantes ativos nos domínios da política, cultura e governança"<sup>59</sup>. Para os/as autores/as, entre os principais fatores que prejudicam a efetividade desse acesso está a configuração da distribuição dos recursos de mídia. Tal distribuição é distorcida, pois, como também aponta Habermas (2006), se concentra em elites, alijando a maioria da população de acesso pleno aos recursos midiáticos. Se por um lado a conexão e comunicação por plataformas de mídia tornou-se ampla, por outro as decisões sobre sua estrutura, condições de acesso e uso, e de produção e distribuição de conteúdo permanecem restritas a um pequeno grupo social.

Couldry *et al.* (2017) entendem que um sistema de mídia conducente ao avanço social deve ter por base alguns princípios fundamentais, entre eles:

- a) as infraestruturas de mídia e comunicação devem ser consideradas um bem comum, protegido de privatização e concentração, com garantia de equilíbrio de espaços de atuação e condições de sustentabilidade para instituições com e sem fins lucrativos;

---

<sup>58</sup> No original: "[...] wherever there is power, there is counterpower, enacting the interests and values of those in subordinate positions in the social organization."

<sup>59</sup> No original: "[...] use media infrastructures to produce content, access information and knowledge, and be active participants in the realms of politics, culture, and governance".

- b) a regulação da internet e a arquitetura de plataformas digitais deve ter por base a participação popular e a transparência – não podem ser controladas por organizações que tomam decisões, implementam políticas e projetam arquiteturas de forma privada e opaca;
- c) as infraestruturas de mídia e comunicação devem fomentar a criação de conteúdo – acesso circunscrito à recepção de conteúdo não é suficiente – por parte de todo o espectro da diversidade social;
- d) o acesso aos sistemas e serviços digitais deve ser distribuído de forma equânime, e esse acesso não deve estar sujeito a rastreamento e vigilância;
- e) as pessoas precisam de acesso a informações confiáveis, verificadas e contextualizadas para poderem tomar decisões políticas e sociais refletidas. O sistema de mídia deve, nesse sentido, prover os meios de sustentabilidade para a atividade jornalística independente, essencial à vida democrática.

Para Couldry *et al.* (2017) os direitos sociais de comunicação devem ocupar posição central nas discussões sobre avanço social. Tais direitos incluem o direito à criação de conteúdo, à livre expressão, à informação e ao conhecimento, e à privacidade. As discussões públicas nessa seara devem ser pautadas por questões pertinentes à inclusão, acessibilidade e diversidade na mídia, preocupações que devem se sobrepor aos interesses do mercado.

Em linha com as considerações de Couldry *et al.* (2017), Splichal (2007) se debruça sobre como deveria ser constituído um sistema de mídia de interesse *público*. O autor ressalta que a importância singular da comunicação midiática para a sociedade ensejou o surgimento de um pensamento crítico radical à submissão do conceito de liberdade de imprensa ao regime capitalista de propriedade privada. Essa crítica advoga por um jornalismo motivado pelo *real* interesse público e reconhece que, sem que haja poder efetivo por parte das pessoas para terem acesso à mídia e influenciá-la em termos de valores, interesses e preferências, a "a ideia de esfera pública é necessariamente privada de seu princípio constitutivo *do que é público*"<sup>60</sup> (Splichal, 2007, p. 237, grifo do autor).

O quadro 7 apresenta um resumo, adaptado de Splichal (2007), de fatores de diferenciação, sob o ponto de vista normativo, entre um sistema de mídia comercial e um sistema de mídia público.

---

<sup>60</sup> No original: "[...] the idea of a public sphere is necessarily deprived of its constitutive principle of *publicness*."

QUADRO 7: Fatores diferenciais entre um sistema de mídia comercial e um sistema de mídia público

Fator diferencial	Sistema de mídia	
	Comercial	Público
Modo de institucionalização da liberdade de publicação	Liberdade de imprensa	Direito de comunicar
Estatuto preferencial da liberdade de expressão	Subordinada ao direito de propriedade	Direito civil
Tipo privilegiado de discurso	Estratégico (proteção de interesses)	Comunicativo (uso público da razão)
Forma dominante de relação social	Competição (mercado)	Cooperação (associação)
Princípio organizador na sociedade	Separação de poderes	Divisão do trabalho
Forma dominante de regulamentação	Comercial, legal/judicial	Ética (serviço público)
Acesso à comunicação pública	Restrito à propriedade	Aberto

Fonte: adaptado de Splichal (2007, p. 252).

Elaboração do autor.

Splichal (2007) também argumenta que a natureza singular e a extrema importância da comunicação para as pessoas individualmente e para a sociedade como um todo justifica formas de interferência legítima na mídia. A subordinação do direito de comunicação ao direito de propriedade e à liberdade comercial não é um processo "natural" no desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação: significa a *escolha* por privilegiar os direitos *privados* de propriedade em detrimento dos direitos *civis* de propriedade. Todos os tipos de comunicação relevantes para os direitos de cidadania e para a democracia devem ser garantidos de alguma forma – para o autor, são as formas adequadas de interferência para concretizar essa garantia que cabe discutir, não a garantia em si.

O autor elabora, nesse contexto, uma definição sintética do que deve ser um sistema de mídia de serviço público:

Em termos normativos, a mídia de serviço público deve ser um serviço *do* público, *pelo* público e *para* o público. É um serviço *do* público porque é financiado por ele e deve ser de sua propriedade. Deve ser um serviço *pelo* público – não apenas financiado e controlado, mas também produzido por ele. Deve ser um serviço *para* o público – mas também para o governo e outros poderes que atuam na esfera pública. Em suma, a mídia

de serviço público deve se tornar “uma pedra angular da democracia”<sup>61</sup> (Splichal, 2007, p. 255, grifos do autor).

Richardson (2007) ressalta que o conteúdo jornalístico detém, em grau particularmente elevado, o potencial de conformar compreensões sobre eventos, ideias, pessoas e relações sociais. Essa possível conformação se dá, para van Dijk (2014), por um processo complexo de reprodução de conhecimento social, econômico e político a partir de notícias e artigos de opinião veiculados pela mídia de massa. Esse processo é, para o autor,

mediado por modelos de situação e contexto (necessariamente incompletos e tendenciosos) de jornalistas, resultando em estruturas de reportagem (tendenciosas) que são a 'entrada' de modelos e processos semelhantes dos/as receptores/as. Isso significa que os/as leitores/as, dados seus próprios conhecimentos e ideologias, podem, por sua vez, construir modelos de situação de eventos que podem ser bastante diferentes daqueles dos/as jornalistas conforme expressos (de forma mais ou menos persuasiva) na reportagem. No entanto, se os/as destinatários/as não tiverem experiências pessoais alternativas (modelos mentais) de eventos semelhantes, ou nenhum conhecimento geral relevante ou ideologias sobre tais eventos, eles/as podem adotar o modelo "preferido" sugerido pelo/a jornalista [...] <sup>62</sup> (van Dijk, 2014, p. 162)

As inter-relações entre os meios de comunicação e autocomunicação em massa e os/as múltiplos/as atores/as que participam dos embates discursivos sobre temas de interesse público no âmbito da esfera pública mediada são, portanto, multifacetadas e complexas. O fato de essa esfera se apresentar, em sua constituição contemporânea, inevitavelmente *mediada* em sua configuração em rede, com distribuições díspares de poderes, aumenta a importância e o desafio social de torná-la genuinamente *pública*, no sentido de ser um instrumento democratizado de busca de bem-estar coletivo.

## 2.2 Esfera pública e mídia no Brasil

No Brasil e em muitas outras partes do mundo as inter-relações entre mídia, esfera pública e emancipação social intensificaram-se de forma acentuada com a entrada em cena da internet e das redes sociais a partir dos anos 1990. As infraestruturas de mídia se

---

<sup>61</sup> No original: "In normative terms, public service media must be a service *of* the public, *by* the public, and *for* the public. It is a service *of* the public because it is financed by it and should be owned by it. It ought to be a service *by* the public – not only financed and controlled, but also produced by it. It must be a service *for* the public – but also for the government and other powers acting in the public sphere. In sum, public service media ought to become 'a cornerstone of democracy'".

<sup>62</sup> No original: "[...] mediated by (necessarily incomplete and biased) situation and context models of journalists, resulting in (biased) news report structures that are the 'input' of the similar models and processes of the recipients. This means that readers, given their own knowledge and ideologies, may in turn construe situation models of events that may be quite different from those of the journalists as (more or less persuasively) expressed in the news report. However, if recipients have no alternative personal experiences (mental models) of similar events, or no relevant general knowledge or ideologies about such events, they may well adopt the 'preferred' model suggested by the journalist [...]".

complexificaram de forma significativa. Os/as atores/as sociais envolvidos/as na produção de conteúdos e os meios de veiculação desses conteúdos se multiplicaram. Se por um lado essa nova realidade criou possibilidades de agência social até então fora de alcance para grupos oprimidos no país, por outro manteve, ou intensificou, estruturas opressoras.

Partindo-se do pressuposto de que um sistema de mídia independente e plural é condição indispensável para o funcionamento adequado de um sistema político democrático, o sistema brasileiro de comunicação em massa, em sua configuração atual, constitui uma ameaça aos mecanismos democráticos existentes. Em sua análise dos cinquenta veículos de maior audiência no país em 2017<sup>63</sup>, GMR e Intervozes (2022)<sup>64</sup> concluíram que o Brasil se encontra em situação amplamente desfavorável no que diz respeito à existência de um sistema de mídia de comunicação em massa plural e independente. O quadro 8, a seguir, apresenta um resumo desse diagnóstico – focado nas dimensões econômica, legal e política do sistema de mídia –, segmentado em diferentes áreas críticas de risco à pluralidade e à independência.

**QUADRO 8: Áreas críticas de risco à pluralidade e independência na mídia de comunicação em massa no Brasil**

Fator	Área	Mensuração	Situação	Nível de risco
Concentração	Audiência	Concentração de audiência e leitores/as nos diferentes setores de mídia. <sup>[1]</sup>	<i>Concentração aguda.</i> A concentração de audiência nos/as quatro maiores proprietários/as de veículos de mídia (por plataforma) <sup>[2]</sup> é de cerca de 52%. <sup>[3]</sup>	Alto
	Mercado	Concentração horizontal <sup>[4]</sup> da propriedade, por setor de mídia, com base na participação no mercado (indica o poder econômico de empresas e grupos).	<i>Ausência de transparência.</i> Não há dados disponíveis por empresa, quota de mercado e tipo de mídia.	[sem dados]
	Propriedade cruzada <sup>[5]</sup>	Concentração de propriedade cruzada em diferentes setores do sistema de mídia.	<i>Concentração aguda.</i> Nos setores de rádio, TV aberta e impresso a concentração de propriedade cruzada pelos quatro maiores grupos chegou a cerca de 75%. No maior grupo (Globo), a concentração se aproximou dos 45%.	Alto

<sup>63</sup> Em quatro segmentos: TV, rádio, mídia impressa e mídia *online*.

<sup>64</sup> GMR e Intervozes (2022) adotaram, no estudo em tela, o princípio de que maior audiência implica maior potencial de influenciar a opinião pública.

Proteção legal	Concentração horizontal de propriedade	Existência e implementação de dispositivos legais que coíbam níveis elevados de concentração horizontal nos diferentes setores do sistema de mídia.	<i>Proteção precária.</i> Há poucos mecanismos legais para limitar a concentração horizontal em rádio, TV, e mídia impressa, e a fiscalização é ineficiente. Não há nenhum dispositivo legal de controle de concentração horizontal na mídia <i>online</i> .	Alto
	Propriedade cruzada	Existência e implementação de dispositivos legais que coíbam níveis elevados de concentração de propriedade cruzada entre os diferentes setores do sistema de mídia.	<i>Proteção moderada.</i> Há controle de propriedade cruzada entre os setores de radiodifusão e programação audiovisual. Não há, contudo, controle de propriedade cruzada de radiodifusão e meios impressos, nem de atividades jornalísticas <i>online</i> .	Médio
	Transparência no controle da mídia	Existência e implementação de dispositivos legais que obriguem práticas de transparência e disponibilização de informações sobre propriedade e controle da mídia.	<i>Proteção precária.</i> Não há dispositivos legais que determinem a obrigatoriedade de publicidade de informações sobre quadro societário, composição acionária, quadro diretivo etc. de empresas prestadoras de serviços públicos outorgados de mídia.	Alto
	Neutralidade de rede <sup>[6]</sup>	Existência e implementação de dispositivos legais que assegurem a neutralidade de rede.	<i>Proteção moderada.</i> A Lei nº 12.965/2014 – Marco Civil da Internet (Brasil 2014) regula a neutralidade de rede de forma abrangente, mas sua efetividade esbarra na debilidade da fiscalização, que permite práticas correntes de priorização de tráfego.	Médio
Controle político	Veículos e redes de distribuição	Existência de controle sobre redes de mídia e de distribuição de mídia baseado em afiliação política.	<i>Controle significativo.</i> Poucos dos grandes grupos de mídia nacionais têm entre seus/suas proprietários/as um ocupante de cargo público. Há, contudo, elevado nível de afiliação indireta, que se manifesta, por exemplo, no número significativo de parlamentares que são sócios/as de empresas de comunicação, assim como na distribuição, pelos grandes grupos de mídia nacionais, de conteúdo para veículos regionais de propriedade de famílias com tradição política.	Médio para alto
	Financiamento da mídia	Existência de influência política na discriminação da distribuição da publicidade estatal ou de outras fontes de financiamento estatal da mídia.	<i>Discriminação elevada.</i> Não há marco legal eficiente para o uso de verbas de publicidade estatal na mídia. A utilização seletiva de verbas para compra de apoio editorial a ações de governo indica controle político e silenciamento	Alto

			de críticas.	
Transparência	Propriedade da mídia	Transparência dos dados sobre proprietários/as de veículos de mídia brasileiros e suas afiliações políticas.	<i>Opacidade significativa.</i> Há sistemas de informação sobre propriedade disponíveis, mas não há garantia de atualização de informações nem meios de se chegar efetivamente aos/as proprietários/as individuais.	Médio para alto

Notas:

<sup>[1]</sup> Os setores investigados e critérios de mensuração foram: *i*) rádio e TV (espectadores/as); *ii*) mídia impressa (tiragem); *iii*) mídia *online* (acesso).

<sup>[2]</sup> Na categoria *mídia online*, os/as quatro maiores proprietários/as brasileiros/as e respectivos níveis de concentração eram, na data da pesquisa: *i*) Grupo Globo (Globo.com) – 73,0%; *ii*) Grupo Folha (UOL) – 65,0%; *iii*) Grupo Record (R7) – 63,0%; *iv*) Grupo Ongoing Ejesa (IG) – 34,0%. O somatório de percentuais da pesquisa ultrapassa os 100% porque a base de cômputo foi o percentual de alcance da população digital, em audiências que se sobrepõem.

<sup>[3]</sup> A concentração verificada por categoria de mídia foi: *i*) TV: 71,10%; *ii*) rádio: 20,70%; *iii*) mídia impressa: 50,42%; *iv*) mídia *online*: 58,75%. A média ponderada por hábitos de consumo equivale a 52,3%.

<sup>[4]</sup> *Concentração horizontal* é o controle de diversos veículos de um mesmo tipo de mídia por um/a mesmo/a proprietário/a.

<sup>[5]</sup> *Propriedade cruzada* é a detenção, por um mesmo grupo, de veículos em diferentes setores do sistema de mídia (rádio, TV, mídia impressa, mídia *online*).

<sup>[6]</sup> *Neutralidade de rede* é o princípio de isonomia das transmissões do tráfego da internet no que diz respeito a conteúdos, serviços, aplicações ou dispositivos particulares. No Brasil, ela é disciplinada pelo art. 9º da Lei nº 12.965/2014 (Brasil 2014).

Fonte: GMR e Intervenções (2022).

Elaboração do autor.

Como pode ser depreendido do quadro 8, o sistema de mídia brasileiro de comunicação em massa se caracteriza, em termos gerais, por: *i*) *elevada concentração econômica*; *ii*) *baixo nível de proteção legal*; *iii*) *elevado nível de controle político*; e *iv*) *baixo nível de transparência*.

A alta concentração horizontal e cruzada do sistema brasileiro implica restrições à diversidade de conteúdo e de pontos de vista, e por conseguinte à livre manifestação da pluralidade de visões e pensamentos presentes na coletividade. No processo de convergência tecnológica dos meios de comunicação em curso, tal estado de coisas torna-se ainda mais grave. Como apontam GMR e Intervenções (2022), apesar de a CF 1988 estabelecer tanto a proibição do estabelecimento de oligopólios diretos ou indiretos (art. 220) como a complementaridade entre os sistemas *público, estatal e privado* de comunicação (art. 223), a realidade nacional é de outra ordem. O sistema se caracteriza por dois fatores principais: *hegemonia do setor privado*

e *alta concentração de propriedade*. No campo da mídia *online* em particular – campo de origem dos textos que compõem o *corpus* analisado nesta tese –, observa-se elevadíssimo nível de concentração em apenas três grupos: Globo (Globo.com), Folha (UOL) e Record (R7). Uma estrutura nesses moldes opera como grave e constante ameaça aos mecanismos democráticos brasileiros, evidenciada, por exemplo, pelo apoio dos grandes conglomerados de mídia nacionais aos golpes de 1964 e 2016.

À aguda concentração de audiência somam-se o alto índice de propriedade cruzada e os conflitos de interesse em potencial gerados pela atuação dos conglomerados de comunicação em outros setores da economia. Somadas suas operações em rádio, TV, mídia impressa e mídia *online*, o grupo Globo alcança audiência equivalente a quase metade da população brasileira. Para além da atuação em mídia, os conglomerados que controlam a maior fatia do que é comunicado no país possuem – com a permissão da legislação brasileira – negócios nos setores de educação, saúde, imobiliário, financeiro, agrário, entre outros (GMR e Intervezes 2022).

A acentuada falta de transparência sobre quem exatamente detém os meios de comunicação no Brasil priva a população de informações importantes sobre o lugar de fala de quem produz as notícias que essa população recebe. Os sistemas de informação existentes não garantem a atualização dos dados de propriedade dos veículos de mídia brasileiros, e a existência de múltiplas pessoas jurídicas e alterações acionárias não divulgadas adicionam opacidade ao sistema. Como enfatizam GMR e Intervezes (2022), é essencial que o Estado elabore políticas de obrigatoriedade de transparência de propriedade dos meios de comunicação, pré-requisito para avaliação do cenário midiático sob o prisma da diversidade de fontes de informação e de pontos de vista.

### **2.3 Opiniões publicadas e silenciadas**

Assim como Habermas (2006), Millani e Johnson (2010) apontam que agentes de mídia, movidos ou pressionados por interesses políticos e econômicos, criam e abrem espaços discursivos díspares e seletivos de vocalização na esfera pública. Miguel (2019) entende que, no contexto da democracia brasileira – na qual não há censura formal e o princípio liberal de liberdade de imprensa é, em linhas gerais, observado – não cabe afirmar que não existam expressões de opiniões diferentes, mas por certo cabe observar que

os meios de comunicação produzem o ambiente público de discussão política na medida em que funcionam como um sistema, no qual os temas colocados para debate (a “agenda”), os atores dignos de atenção e os elementos que balizam a compreensão de cada problema (o “enquadramento”) são reforçados pela cobertura singular de cada

veículo. [...] Veja, Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e Rede Globo repercutem uns aos outros, gerando uma pauta comum, mas as reportagens publicadas em CartaCapital ou Brasil de Fato são sistematicamente ignoradas por eles (Miguel, 2019, p. 124).

Nesse ambiente opinativo "público", mas excludente, os conglomerados brasileiros de mídia de massa operam no sentido da *fabricação* de consenso, processo no qual a opinião de especialistas ouvidos/as sobre temas de interesse coletivo desempenha papel importante. Como ressalta Intervozes (2019, p. 7), no jornalismo, a figura do/a especialista é aquela que "tendo estudado e conhecendo um tema específico, é escutada e apresentada pelo veículo de informação como desprovida de interesse imediato". A seleção de vozes especializadas afinadas com apenas um tipo de interpretação dos fatos de interesse público – como no caso da interpretação (neo)liberal de fenômenos econômicos – constrói, na esfera pública, um falso consenso.

Herman e Chomsky (2008) apontam que, nesse modelo de atuação ancorado em propaganda velada, a mídia serve

a um "propósito social", mas não para permitir que o público assuma um controle significativo sobre o processo político, fornecendo-lhes as informações necessárias para o cumprimento inteligente de responsabilidades políticas. Pelo contrário, um modelo de propaganda sugere que o "propósito social" da mídia é inculcar e defender a agenda econômica, social e política de grupos privilegiados que dominam a sociedade local e o Estado<sup>65</sup> (Herman e Chomsky, 2008, p. 723).

Um exemplo dessa atuação foi a cobertura da reforma dos sistemas de previdência e assistência social de 2019 por parte dos grandes veículos da mídia brasileira de massa. Com o objetivo de investigar quais vozes foram ouvidas – e quais silenciadas – no debate público sobre a proposta de reforma, Intervozes (2019) analisou o posicionamento sobre o tema adotado por especialistas ouvidos por seis grandes veículos da mídia jornalística brasileira<sup>66</sup>. A organização observou que houve acentuada diferença numérica em favor das vozes favoráveis à proposta de reforma, com apenas um quinto das vozes identificadas como contrárias – e mesmo essas, em sua maioria, contrárias com base em ressalvas específicas como a exclusão de servidores/as militares da reforma e alguns aspectos jurídicos relativos a inconstitucionalidade. A

---

<sup>65</sup> No original: "[...] a "societal purpose," but not that of enabling the public to assert meaningful control over the political process by providing them with the information needed for the intelligent discharge of political responsibilities. On the contrary, a propaganda model suggests that the "societal purpose" of the media is to inculcate and defend the economic, social, and political agenda of privileged groups that dominate the domestic society and the state."

<sup>66</sup> Os veículos analisados foram os jornais *Folha de S. Paulo*, *Estadão* e *O Globo*, e os telejornais *Jornal Nacional*, *Jornal da Record* e *SBT Brasil*.

discrepância na distribuição das vozes, além disso, não se restringiu à questão dos posicionamentos. Intervoze (2019) também observou uma elevada concentração na área de gênero, com amplo predomínio de especialistas homens, cerca de escandalosos 90%.

## 2.4 O jornal *Folha de S. Paulo*

O jornal *Folha de S. Paulo* – doravante JFSP – , empresa jornalística privada fundada em 1921<sup>67</sup>, integrante do conglomerado Grupo Folha<sup>68</sup>, constitui voz midiática de relevante influência potencial nas disputas discursivas da esfera pública mediada brasileira em assuntos de interesse público. Citando dados produzidos pelo Instituto Verificador de Comunicação – IVC Brasil<sup>69</sup>, o JFSP publicou em janeiro de 2021 matéria<sup>70</sup> afirmando sua posição de jornal mais acessado do país. A versão digital do jornal, lançada em 1995 em sistema de conteúdo de acesso livre, opera hoje por sistema de acesso pago (*paywall*)<sup>71</sup> a notícias, reportagens e artigos de opinião. O portal do jornal ([folha.uol.com.br](http://folha.uol.com.br)) recebe cerca de 77 milhões de acessos por mês e é hospedado pelo portal UOL ([uol.com.br](http://uol.com.br)) – de conteúdo livre, que recebe cerca de 625 milhões de acessos por mês<sup>72</sup>.

O JFSP se define como "veículo de inspiração liberal, reformista e aberto à pluralidade de tendências, sempre mantendo firme compromisso com a defesa da democracia" (Folha de S. Paulo, 2022). O pluralismo e o compromisso democrático do jornal são, contudo, objeto de contestação. Intervoze (2019) lembra que, em conjunto com os demais conglomerados da mídia brasileira, o veículo apoiou o golpe de 1964 – apesar de ter, posteriormente, procurado se posicionar de forma independente em relação ao regime militar. Alves (2016) observa uma repetição da postura de suporte às forças antidemocráticas do país em 2016, quando o jornal novamente prestou seu apoio ao golpe parlamentar, embora de forma mais branda do que em 1964. Resende e Mendonça (2019), por sua vez, em sua análise discursiva crítica sobre que

---

<sup>67</sup> Em 1921 foi fundado o jornal *Folha da Noite*, em 1925, o *Folha da Manhã*, e em 1949, o *Folha da Tarde*. Em 1960 os três jornais foram unificados no atual jornal *Folha de S. Paulo*.

<sup>68</sup> O Grupo Folha, um dos principais conglomerados de mídia do país, controla o jornal *Folha de S. Paulo*, o instituto de pesquisa Datafolha, a agência de notícias Folhapress e o parque gráfico CTG-F. É também sócio da empresa de distribuição SPDL e do portal de conteúdo UOL (controlador da instituição bancária PagSeguro).

<sup>69</sup> Instituto sem fins lucrativos que realiza auditoria multiplataforma de mídia. IVC Brasil: <<https://ivcbrasil.org.br>>.

<sup>70</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/01/folha-encerra-a-decada-como-o-jornal-com-mais-assinantes-do-pais.shtml>>.

<sup>71</sup> O sistema de *paywall* do JFSP permite a leitura de um número pequeno de notícias por mês, limite a partir do qual somente assinantes podem acessar os conteúdos publicados (situação em agosto de 2023).

<sup>72</sup> Segundo dados da empresa de monitoramento de tráfego digital SimilarWeb para o mês de setembro de 2022. Disponível em: <<https://www.similarweb.com/website/folha.uol.com.br>> e <<https://www.similarweb.com/pt/website/uol.com.br>>.

vozes são convocadas a falar sobre/pela população em situação de rua em notícias sobre políticas públicas veiculadas pelo JFSP, contestam o autodeclarado pluralismo do jornal. As autoras concluem que essa população é largamente silenciada e representada de forma negativa e estereotipada por outras vozes como a do poder público e do empresariado – vozes privilegiadas em um contexto de motivações econômicas, e não sociais, com efeito de agravamento do quadro de preconceitos sociais e violações de direitos sociais da população vulnerável em situação de rua.

Em 2021, ao completar 100 anos de operação, o jornal publicou editorial comemorativo intitulado "A soberania dos fatos", com a linha fina (subtítulo) "Em seu centenário, a Folha reafirma seu compromisso com ouvir o outro lado, não importa qual seja ele". No texto, o jornal define o que considera ser seu perfil e função enquanto veículo de mídia: "A Folha, ao completar 100 anos, reafirma seu compromisso com a vertente empresarial e profissional da imprensa, dedicada a transmitir a notícia bem apurada com a maior eficiência possível, distanciada das paixões partidárias, crítica, autocrítica e pluralista" (Folha de S. Paulo, 2021).

No mesmo editorial do centenário, o JFSP discorre sobre o que entende serem as características e função social de seus editoriais institucionais no contexto da seção *Opinião*<sup>73</sup> de seu portal de notícias, e tece algumas considerações gerais o sobre o papel do Estado – ator social institucional frequentemente representado em seus editoriais – na área de seguridade social:

A orientação para as seções de opinião se sustenta sobre o mesmo alicerce iluminista. Nos seus editoriais, a Folha não abre mão da democracia e defende as liberdades civis em latitude máxima. Que a pessoa adote o estilo de vida que escolher sem temor de repressão; que não seja processada por opiniões, abortar ou usar drogas; que cessem discriminações por gênero, cor ou outra condição individual.

A liberdade de empreender decorre desse rol de valores. Os editoriais da Folha enfatizam a função reguladora do setor público, para catalisar a concorrência e fiscalizar atividades especiais, mas desconfiam da sua efetividade como gestor de empresas. Que se transforme num Estado de Bem-Estar Social moderno, eficiente e capaz, voltado a equalizar as oportunidades assegurando boa educação, saúde e seguridade.

Os editoriais constituem só uma fração do amplo cardápio de pontos de vista que o jornal oferece aos leitores. Colunistas e articulistas de centro, esquerda e direita – e tantos outros cuja inserção não cabe na linha demarcatória da ideologia – disputam a atenção do público, ele também heterogêneo, com argumentações que se chocam entre si e com as da Folha (Folha de S. Paulo, 2021).

Aludindo à prática, pelo JFSP, de fabricação de consenso – nos moldes discutidos por Herman e Chomsky (2008) –, Intervozes (2019, p. 18) observa que, apesar de o pluralismo

---

<sup>73</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/>>.

constar formalmente como princípio editorial do JFSP, "há um enorme desequilíbrio entre o número de colunistas progressistas e o de colunistas conservadores nos artigos e espaços de opinião do jornal, sendo os últimos uma grande maioria".

Em 1984, o JFSP lançou o Projeto Folha, fundamentado em quatro princípios: "pluralismo, apartidarismo, jornalismo crítico e independência" (Folha de S. Paulo, 2022). O projeto estabeleceu "novas bases doutrinárias" para o jornal, sob as quais "a preocupação com a ideologia política deveria ceder lugar à formulação de uma ideologia jornalística, cristalizada no Projeto Editorial". Foram implementados "instrumentos de controle de produção" e adotada "radicalmente a opção de administrar a Redação como uma empresa industrial moderna" (Pinto, 1992). No âmbito desse novo projeto editorial, o JFSP publica, desde então, o *Manual da Redação* (Folha de S. Paulo, 2018a), que contém, além de conteúdo técnico geral sobre jornalismo, informações sobre sua história, estrutura, processos internos e diretrizes editoriais. Em sua edição mais recente, o manual informa que, no que diz respeito aos editoriais institucionais do jornal – que compõem o *corpus* desta tese –, "as posições veiculadas diariamente refletem discussões internas sedimentadas ao longo de décadas" (Folha de S. Paulo, 2018a, p. 92). Tais posições, segundo o JFSP, operam como balizadores gerais para a formação da opinião institucional do jornal a respeito de situações particulares.

Os conteúdos publicados nos editoriais tornam-se então, para o JFSP, referência para editoriais futuros: "A editoria de Opinião reúne os profissionais encarregados de formular os editoriais e deve assegurar a coerência das opiniões do jornal, bem como atualizá-las quando necessário. Nada impede que a Folha mude de posição, mas, nesse caso, deve explicar os motivos com clareza" (Folha de S. Paulo, 2018a, p. 93). Entre os princípios que o jornal alega defender estão:

democracia, Estado de Direito, liberdade de expressão, direitos humanos, transparência no setor público, livre-iniciativa, economia de mercado com atuação estatal para corrigir desequilíbrios, liberdades individuais nas relações privadas, multilateralismo nas relações internacionais, autodeterminação dos povos e solução pacífica de conflitos (Folha de S. Paulo, 2018a, p. 93).

Em 2018, o JFSP publicou artigo intitulado "O que a Folha pensa"<sup>74</sup>, com a linha fina "Jornal expressa diariamente seus pontos de vista sobre controvérsias". Na matéria, o jornal explicita sucintamente suas opiniões sobre alguns temas selecionados, "não com o intuito de

---

<sup>74</sup> O artigo foi publicado em 2018 na seção *Opinião*, subseção *Opiniões da Folha* do portal do JFSP, e atualizado em 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/o-que-a-folha-pensa.shtml>>.

convencer o leitor, mas para convidá-lo ao debate" (Folha de S. Paulo, 2018b). Essas opiniões do jornal em relação a alguns temas relacionados ao recorte temático desta pesquisa encontram-se reproduzidas no quadro 9.

QUADRO 9: Opiniões do JFSP sobre temas selecionados

Tema	Opinião do JFSP
Desigualdade social	<p>"O jornal considera que é papel do poder público atuar para reduzir as vergonhosas disparidades de renda e oportunidades no Brasil. Nesse sentido, o aparato de proteção social criado pela Constituição de 1988 é uma conquista civilizatória. Entretanto impõem-se um melhor desenho dos programas e providências para que caibam em um Orçamento equilibrado. O Bolsa Família tem se mostrado uma experiência virtuosa, ao exigir de seus beneficiários contrapartidas como frequência escolar e atenção à saúde. Deve haver atenção máxima aos casos em que o Estado acaba por acirrar a desigualdade, como em privilégios concedidos a servidores e subsídios injustificados ao setor privado."</p>
Economia	<p>"A política de expansão contínua das despesas públicas se esgotou de forma dramática, o que hoje obstrui o crescimento da economia. Tal cenário impõe maior urgência nas reformas e medidas destinadas a ajustar os orçamentos nos três níveis de governo. Há muito a fazer, ainda, para reduzir a burocracia e as legislações arcaicas que fazem do país um dos ambientes mais hostis do mundo aos negócios. Entre outras, as seguintes ações devem ser adotadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduzir o gasto e a dívida pública como proporção do PIB;</li> <li>● Reformar a Previdência, com idades mínimas para aposentadoria compatíveis com o envelhecimento da população e normas iguais para o setor público e a iniciativa privada;</li> <li>● Limitar a extensão da estabilidade funcional dos servidores públicos;</li> <li>● Perseguir inflação baixa e reduzir gradualmente a meta oficial;</li> <li>● Reformar o sistema tributário, tornando-o mais simples, ágil e justo;</li> <li>● Direcionar a política industrial para inovação e tecnologia;</li> <li>● Avaliar sem preconceitos as privatizações, na forma de venda de estatais ou concessão de serviços públicos;</li> <li>● Fortalecer as agências reguladoras;</li> <li>● Reduzir os prazos para abertura e fechamento de empresas." </li></ul>

Fonte: Folha de S. Paulo (2018b).

Elaboração do autor.

Dada a influência potencial do JFSP na discussão de assuntos de interesse coletivo na esfera pública mediada do país, tanto as autorrepresentações discursivas do jornal como suas representações dos/as demais atores/as sociais brasileiros/as e suas ações podem desempenhar papéis ideológicos socialmente construtivos ou deletérios. Como aponta Miguel (2019), alguns poucos grandes veículos de mídia formam um sistema comum de controle da agenda e enquadramento dos debates públicos. Torna-se portanto relevante entender como o JFSP, que faz parte desse grupo, se posiciona em relação às ações do Estado brasileiro, e particularmente de que formas esse posicionamento pode representar um apoio ou obstáculo ao aprofundamento

das práticas democráticas e da equidade social – com seu consequente impacto nas possibilidades sociais de emancipação.

### 3 ESTUDOS CRÍTICOS DO DISCURSO E EMANCIPAÇÃO

Nesta seção é discutido o papel dos estudos críticos do discurso (ECD) como crítica social e sua relação com a questão emancipatória, com foco na tensão entre dominação e emancipação no contexto das estruturas sociais de classe, gênero e raça no Brasil. Abordam-se os conceitos-chave de *discurso*, *realidade social* e *crítica social* e discute-se a prática social jornalística no âmbito da qual o *corpus* desta pesquisa está inserido.

A seção está dividida em cinco subseções. Na primeira, *Estudos críticos do discurso*, discorre-se sobre o foco dos ECD no estudo de problemas sociais e questões políticas por meio da investigação de como estruturas discursivas reforçam ou desafiam relações de dominação na sociedade. Na segunda parte, *Discurso*, o conceito de discurso é delineado e discutido sob as perspectivas teóricas dialético-relacional e sociocognitiva. Na terceira subseção, *Realidade social e emancipação*, a problemática da realidade social é abordada sob a ótica crítico-realista, com ênfase na dinâmica da transformação social e suas relações com a causa emancipatória. Na quarta parte, *Crítica social*, discute-se a noção de crítica imanente e definem-se duas dimensões basilares à realização da análise social crítica, a explicativa e a normativa. Aborda-se também a tensão social entre dominação e emancipação no contexto do padrão mundial de poder capitalista-colonial no qual o Brasil está inserido, e as manifestações dessa tensão sob o prisma das estruturas sociais de classe, gênero e raça. Por fim, na quinta subseção, *Prática social*, é delineada a perspectiva teórica dos ECD que informa a definição de prática social adotada neste estudo, e discutida sua aplicação no âmbito do gênero discursivo dos textos que compõem o *corpus* analisado.

#### 3.1 Estudos críticos do discurso

Os ECD constituem uma forma de análise social crítica que se propõe compreender problemas sociais e auxiliar na sua mitigação ou resolução por meio da investigação de aspectos discursivos desses problemas. Como enfatiza Fairclough (2019), trata-se de explicar como o discurso se relaciona com outros elementos da vida social (instituições, poder, ideologias etc.) e elaborar uma crítica discursiva que contribua para uma crítica mais ampla da realidade social. Combinam-se, nos ECD, a crítica do discurso e a explicação das formas como o discurso se apresenta na realidade social para se embasarem ações que visem à alteração dessa realidade. Para van Dijk (2015), os focos principais de um estudo discursivo crítico são: *i*) o estudo de problemas sociais e questões políticas – e não a análise de estruturas discursivas descontextualizadas; *ii*) a explicação de estruturas discursivas em termos de interações e

estruturas sociais – em oposição à mera descrição dessas estruturas discursivas; e *iii*) os modos como as estruturas discursivas reforçam ou desafiam relações de dominação na sociedade. Blommaert (2005) enfatiza que o potencial de contribuição emancipatória dos ECD tem como uma de suas bases uma visão da linguagem como nunca neutra, pois está sempre sujeita a avaliações, valorações, formas de inclusão, exclusão e opressão. A análise discursiva deve, para o autor, ter como resultado "uma maior consciência das dimensões ocultas do poder e seus efeitos: uma consciência crítica da linguagem, uma sensibilidade para o discurso como sujeito ao poder e à desigualdade"<sup>75</sup> (Blommaert, 2005, p. 33).

Outra característica importante dos ECD é seu caráter transdisciplinar. Uma vez que se concentram em aspectos discursivos da realidade social – que constituem parte importante dessa realidade, mas não sua totalidade –, para levarem a cabo seu intuito de analisar "a forma como o abuso do poder social e a desigualdade são produzidos, reproduzidos, legitimados e enfrentados por textos e conversas nos contextos social e político"<sup>76</sup> (van Dijk, 2015, p. 466), os ECD dialogam constantemente com as demais ciências sociais para a condução de suas análises críticas e elaboração de seus modelos teóricos. Esse diálogo implica tanto a aplicação de outras teorias à análise discursiva como o rompimento de fronteiras epistemológicas por meio da operacionalização e transformação dessas teorias para ampliar a abordagem sociodiscursiva dos ECD (Resende e Ramalho, 2006).

Blommaert (2005) aponta três problemas que os ECD devem evitar para cumprirem adequadamente seus propósitos críticos e emancipatórios. O primeiro é evitar limitar a análise discursiva ao escopo linguístico – em especial ao universo da linguística funcional desenvolvida por Halliday (2004), apenas uma entre muitas teorias linguísticas. Para o autor, o campo teórico da linguagem não se circunscreve às teorias linguísticas da linguagem; além disso, uma análise limitada aos aspectos linguísticos não possibilita que se investiguem discursos ausentes, nem os efeitos da sociedade sobre falantes fora do âmbito do enunciado. O segundo problema a evitar é o de circunscrever a análise ao escopo temporal limitado do evento comunicativo em questão, sem incorporação adequada de historicidade à análise, ou com restrição dessa incorporação à estreiteza sincrônica, conjuntural. Isso porque "O poder e a desigualdade têm uma longa história de devir; o mesmo acontece com os repertórios linguísticos das pessoas; o

---

<sup>75</sup> No original: "[...] a heightened awareness of hidden power dimensions and its effects: a critical language awareness, a sensitivity for discourse as subject to power and inequality."

<sup>76</sup> No original: "[...] the way social-power abuse and inequality are enacted, reproduced, legitimated, and resisted by text and talk in the social and political context."

mesmo ocorre com as estruturas sociais e sistemas como o capitalismo e suas muitas transformações"<sup>77</sup> (Blommaert, 2005, p. 37).

O terceiro problema que Blommaert aponta é o indesejável confinamento dos ECD ao universo da análise ancorada na realidade social do Norte, pois as conformações sociosemióticas variam enormemente ao redor do mundo. Sob o ponto de vista latino-americano, partindo-se da noção da colonialidade como face indissociável, obscurecida e perversa da modernidade (Mignolo, 2018), e da premência de se lutar, no continente, pela decolonialidade do poder, do saber e do ser – três componentes da gramática decolonial da análise crítica, segundo Maldonado-Torres (2008) –, a tarefa de realização de crítica social de base discursiva adquire dimensões epistemológicas e emancipatórias cruciais. Como salienta Resende (2019), decolonizar o saber implica se criticarem as próprias teorias e métodos utilizados nos ECD para a realização da crítica discursiva, uma vez que derivam, em larga medida, de elaborações teóricas e metodológicas gestadas no Norte sob pretensão universalizante. Tais teorias e métodos – a exemplo das que utilizo na condução desta pesquisa – devem ser postos à prova em face dos dados locais, situados, contextualizados, e sofrerem as transformações e adaptações pertinentes para servirem aos seus legítimos propósitos teóricos e metodológicos. São as teorias e métodos que devem se adaptar aos dados, e não o contrário. Lembra-nos a autora que "Nenhum conhecimento é válido em si mesmo, e por isso precisa ser validado no mundo social. Isso não equivale a uma opção pelo relativismo, *nem se trata de recusar o conhecimento já produzido*, mas de não o tomar, de forma ingênua, como universalmente válido" (Resende, 2019, p. 29, grifo da autora).

Deve-se também ter em mente que, sob uma perspectiva emancipatória decolonial, fazer crítica social por meio de um estudo discursivo crítico se insere no escopo mais amplo das ações que visam, nos termos de Walsh (2018, p. 85), a "fraturar e fissurar a ordem moderna/colonial e ajudar a caminhar para o diferente"<sup>78</sup>. No caso deste estudo, o "diferente" se refere a um Estado que deve ser um instrumento de emancipação para os/as cidadãos/ãs que justificam sua existência, jamais um meio de opressão e promoção de iniquidade e precariedade.

### **3.2 Discurso**

---

<sup>77</sup> No original: "Power and inequality have long histories of becoming; so have the linguistic repertoires of people; so too have social structures and systems such as capitalism and its many transformations."

<sup>78</sup> No original: "[...] fracture and fissure the modern/colonial order, and help walk an otherwise."

Os usos do termo *discurso* refletem acepções bastante variadas nas ciências sociais em geral, em grande medida sob a influência de Michel Foucault, e em particular no âmbito dos estudos do discurso. Analisando seu próprio uso do termo *discurso*, Foucault (2008, p. 90) observou que ora o fazia como "domínio geral de todos os enunciados", ora como "grupo individualizável de enunciados", ora como "prática regulamentada dando conta de um certo número de enunciados". Maingueneau (2015) entende que a ampla variedade de acepções sobre o conceito pode ser abordada por meio de um grupo de ideias-força principais. Essas ideias são as de que *discurso*:

- *é uma organização além da frase*: no discurso são mobilizadas estruturas de outra ordem, não frástica, com regras de organização intra- e entre gêneros de discurso;
- *é uma forma de ação*: o discurso não é somente uma forma de representação do mundo, é uma forma de ação sobre o/a outro/a, que se integra a gêneros de discurso, que são formas de atividade social;
- *é interativo*: o discurso é fundamentalmente interacional, qualquer ato discursivo pressupõe pessoas, presentes ou não;
- *é contextualizado*: o discurso está imbricado ao contexto da interlocução, não se pode atribuir um sentido a um texto fora de um contexto;
- *é assumido por um/a sujeito/a*: o discurso está sempre relacionado a um/a sujeito/a que se coloca como fonte de referências pessoais, temporais e espaciais (eu-aqui-agora) e indica sua atitude em relação ao que diz e aos/às destinatários/as (modalização);
- *é regido por normas*: a atividade verbal é regida por normas, cada ato de linguagem implica normas particulares; os gêneros discursivos são conjuntos de normas que geram expectativas nos/as sujeitos/as engajados/as na atividade textual;
- *é assumido no bojo de um interdiscurso*: o discurso só adquire sentido no interior de um amplo interdiscurso – textos só são interpretáveis em relação a todos os outros em que se apoiam, de múltiplas maneiras;
- *constrói socialmente o sentido*: os sentidos são constantemente construídos e reconstruídos nas práticas sociais, em processos discursivos realizados por pessoas inseridas em configurações sociais de diversos níveis.

Fairclough e Fairclough (2012) observam que, em termos gerais, *discurso* pode ser entendido fundamentalmente como o uso social da linguagem em contextos sociais. A autora e o autor elencam três acepções de discurso comumente utilizadas nos ECD:

- a) significação como elemento dos processos sociais (semiose);
- b) linguagem associada a uma prática ou campo social particular (ex.: discurso político, discurso midiático etc.);
- c) modo de construção de aspectos do mundo associado a uma perspectiva social em particular (ex.: discurso neoliberal, discurso decolonial etc.).

A autora e o autor sugerem, com o intuito de diminuir a falta de clareza já estabelecida no uso do termo pelas ciências sociais, que seja utilizado o termo *semiose* para a acepção mais geral descrita em (a), com a vantagem adicional de isso sugerir adequadamente que "a análise de discurso se ocupa de várias 'modalidades semióticas', das quais a linguagem é apenas uma"<sup>79</sup> (Fairclough e Fairclough, 2012, p. 81).

Podemos distinguir, no âmbito dos ECD, duas abordagens gerais – distintas porém compatíveis, como aponta Resende (2020) – de percepção do que seja discurso e de que forma ele deva ser analisado: as abordagens *dialético-relacional* e *sociocognitiva*. As duas abordagens serão definidas nas subseções a seguir.

### **3.2.1 Discurso sob a ótica dialético-relacional**

Fairclough (2003) observa que, como substantivo concreto, em sentido específico, *discurso* refere-se a diferentes modos de representação de aspectos do mundo. Discursos representam processos, relações e estruturas do mundo material, do mundo dos pensamentos, sentimentos e credos humanos, do mundo social. Esses aspectos são representados de maneiras diversas, pois as pessoas se relacionam com o mundo de formas variadas, a depender de suas posições nele, suas identidades pessoais e sociais, relações sociais com outras pessoas etc.

Para Fairclough (2003), discursos não apenas representam o mundo da forma como as pessoas o concebem, como entendem que a realidade seja, eles também são projeções, imaginações, representações de mundos possíveis, projetos de mudança desse mundo em determinadas direções. Diferentes discursos articulam-se entre si, são parte das relações entre as pessoas: discursos se complementam, competem, dominam. Constituem parte dos recursos que as pessoas empregam nas suas relações com os outros, para manterem e alterarem essas relações, cooperando, competindo, dominando. Discursos também se articulam com objetos do

---

<sup>79</sup> No original: "[...] discourse analysis is concerned with various 'semiotic modalities' of which language is only one."

mundo físico, instituições e relações de poder, e outros elementos interconectados da atividade social.

Discurso não é, portanto, uma entidade que possa ser definida de forma isolada, independente dessa rede de relações, que têm natureza dialética. Em relações dialéticas, os objetos são diferentes um do outro, mas não são completamente separáveis entre si – encontram-se mutuamente imbricados. No Estado republicano brasileiro, por exemplo, discurso e poder mantêm relação dialética. O poder é parcialmente discursivo, pois grande parte da sua legitimidade é construída discursivamente, mas o poder não se resume ao discurso, pois ele também envolve, por exemplo, coerção física por parte do Estado. O poder é em parte discurso, discurso é em parte poder – estão imbricados, mutuamente internalizados. Discurso, portanto, deve ser concebido e analisado sob o ponto de vista de sua natureza relacional (Fairclough, 2010).

### **3.2.2 Discurso sob a ótica sociocognitiva**

Pardo Abril (2013, p. 45) define discurso como "um fazer-dizer social apreensível na interação comunicativa, que tem o potencial de materializar e mobilizar a diversidade de formas de representar a realidade"<sup>80</sup>. Discurso é, para a autora, um ponto de confluência cognitiva e social em que o conhecimento compartilhado de um grupo é tipificado – no discurso são burilados o pensamento e a identidade de uma sociedade. Na visão de van Leeuwen (2008), discurso se refere à cognição social elaborada em contextos sociais particulares, de formas apropriadas a esses contextos – ao conhecimento socialmente construído de uma prática social.

Van Dijk (2014) propõe que *discurso* deva ser compreendido e analisado no contexto da triangulação entre *discurso*, *cognição* e *sociedade*. Discurso é, para o autor, simultaneamente uma forma de interação social e uma expressão e reprodução da cognição social. As estruturas sociais condicionam o discurso, mas esse processo se dá por mediação cognitiva do conhecimento socialmente compartilhado, ideologias e modelos mentais pessoais dos/as membros/as da sociedade, que definem de forma subjetiva os eventos comunicativos como modelos contextuais. Os modos subjetivos pelos quais atores/as sociais produzem e reproduzem, individualmente, representações sociais e estruturas sociais, assim como os

---

<sup>80</sup> No original: "[...] un hacer-decir social aprehensible en la interacción comunicativa, que tiene la potencialidad de materializar y movilizar la diversidad de formas de representar la realidad."

aspectos sociais, políticos e culturais do discurso, devem ser entendidos sob a ótica dessas inter-relações entre discurso, cognição e sociedade.

Sob tal perspectiva, o elemento cognitivo desempenha papel fundamental na compreensão da relação entre discurso e sociedade. Como não existe uma relação direta entre discurso e estruturas sociais, a interface sociocognitiva torna-se crucial. O discurso só pode exercer influência sobre a sociedade por meio da compreensão que as pessoas constroem a respeito das práticas discursivas, e a sociedade só pode influir no discurso por meio das representações e compreensões que as pessoas constroem a respeito das estruturas sociais – "sem essas representações mentais, não há discurso ou prática social"<sup>81</sup> (van Dijk e Zapata, 2019, p. 70). A dominação discursiva não é, portanto, redutível a uma relação entre discurso e estruturas sociais, pois sempre existe a interface cognitiva.

### **3.3 Realidade social e emancipação**

Benton e Craib (2011) afirmam que uma perspectiva crítico-realista da teoria do conhecimento implica pressupormos haver um mundo real, externo a nós, cuja existência e ações independem de nossos conhecimentos e crenças sobre ele. Esse mundo está, em nível a ser determinado, aberto a mudanças com base na extensão do quanto conseguimos conhecê-lo. Os autores elencam quatro postulados nucleares ao realismo crítico:

- 1) práticas cognitivas como a ciência somente ganham sentido sob a suposição de que se refiram a algo que exista de forma independente;
- 2) as condições de possibilidade para o pensamento, ou a linguagem, representarem algo fora de si devem ser objeto de reflexão; diferentemente do empiricismo, o realismo crítico teoriza o conhecimento como um processo que envolve modos de representação variáveis;
- 3) a aparência superficial das coisas é potencialmente enganosa em relação a seu verdadeiro caráter, por isso o conhecimento é concebido como um processo e uma conquista no sentido de se superarem as aparências;
- 4) por conta da realidade independente dos objetos de nosso conhecimento, e da necessidade de se trabalhar para a superação das aparências, nossos conhecimentos

---

<sup>81</sup> No original: "[...] sin estas representaciones mentales no hay discurso o práctica social."

correntes estão sempre sujeitos a correções à luz de esforços cognitivos posteriores (observações, evidências experimentais, interpretações, teorizações, diálogos etc.).

Para Wight (2006), há uma relação necessária entre o conhecimento como concebido pelo realismo crítico e a emancipação humana, dado que esta requer explicações da realidade que transcendam as explicações que os/as agentes sociais possuem para as suas próprias ações. As práticas sociais não ocorrem, para o autor, em vácuos conceituais, dado que se ancoram em formas de conhecimento e crença por parte dos/as agentes. Tais conhecimentos e crenças, na medida em que estejam incorretos ou incompletos, podem ser alterados por meio de conhecimentos obtidos – não somente, mas em especial – por meio das ciências sociais. Hartwig (2007) enfatiza que o realismo crítico tanto propõe um arcabouço teórico para a compreensão da realidade como se posiciona como um movimento científico que tem por objetivo promover a transformação das estruturas sociais e de outros constrangimentos que impedem a promoção da verdade e da liberdade, substituindo tais restrições por estruturas desejáveis e necessárias, conducentes à emancipação e florescimento humanos. Subjaz ao projeto crítico-realista, para o autor, a ideia de que a opressão pode ser combatida com o auxílio da ciência, cuja função é apreender suas causas reais e fomentar a ação emancipatória.

Holmwood (2006) aponta que uma perspectiva científica realista busca identificar mecanismos causais – observáveis ou não – que operam como forças reais. Quando a teoria que evoca tais mecanismos é empiricamente confirmável, considera-se que os mecanismos correspondentes sejam reais. Para o realismo científico, há uma importante distinção entre sistemas fechados e abertos. Sistemas fechados são, em grande medida, produto de experimentos científicos que objetivam isolar uma estrutura específica e seus efeitos. Sistemas abertos, por sua vez, são os sistemas do mundo real, nos quais múltiplas estruturas operam simultaneamente, podendo cancelar efeitos umas das outras. Nesse contexto, a não ocorrência de efeitos relativos a uma dada estrutura não implica a inexistência dessa estrutura. Mecanismos e suas leis causais são alegações de tendência, não há garantia de manifestação empírica. A predição é, portanto, possível apenas em sistemas fechados. As ciências sociais lidam com sistemas abertos, nos quais prever torna-se um objetivo tanto impróprio quanto enganoso. O que elas podem obter são explicações retroditivas, ou seja, a produção de conhecimento sobre estruturas efetivas que possa ser utilizado para compreender o passado e o presente.

Para Hartwig (2007), a perspectiva crítico-realista concebe a realidade social de modo amplo: ela engloba, além da realidade material, o mundo dos conceitos – inclusive os falsos –

e todos os produtos da ilusão e da imaginação, existentes (realizados) e por existir (em potência). Nessa concepção de realidade, os mecanismos gerativos, os eventos por eles gerados, e as experiências por meio das quais apreendemos tais eventos constituem três domínios que são distintos, mas se sobrepõem (Bhaskar, 2008):

- o *domínio do potencial*<sup>82</sup>, que compreende mecanismos, eventos e experiências;
- o *domínio do realizado*, que engloba eventos e experiências; e
- o *domínio do empírico*, das experiências.

O domínio do potencial, portanto, inclui os mundos do potencial, do realizado, e do subjetivo; o domínio do realizado, os mundos do realizado e do subjetivo; e o domínio do empírico, o mundo do subjetivo. No que se refere mais especificamente à linguagem – no sentido de semiose –, Bhaskar (2016) entende que *discursos* pertencem ao domínio do potencial, *textos*, ao do realizado, e *interpretações*, ao do empírico – que no campo da linguagem corresponde, para o autor, ao domínio do conceitual. Discursos são concebidos como elementos abstratos, e textos – em acepção ampla: escritos, sonoros ou visuais –, concretos. O quadro 10 apresenta uma síntese dos três domínios e suas abrangências.

QUADRO 10: Domínios da realidade e da linguagem segundo o realismo crítico

	Domínios		
	Potencial [potencial + realizado + subjetivo]	Realizado [realizado + subjetivo]	Empírico   Conceitual [subjetivo]
	Linguagem (semiose)		
	Discurso	Textos	Interpretações
<b>Mecanismos</b>	X		
<b>Eventos</b>	X	X	
<b>Experiências (conceitos e signos)</b>	X	X	X

Fonte: Hartwig (2007, p. 401); Bhaskar (2008, p. 2; 2016, p. 103).

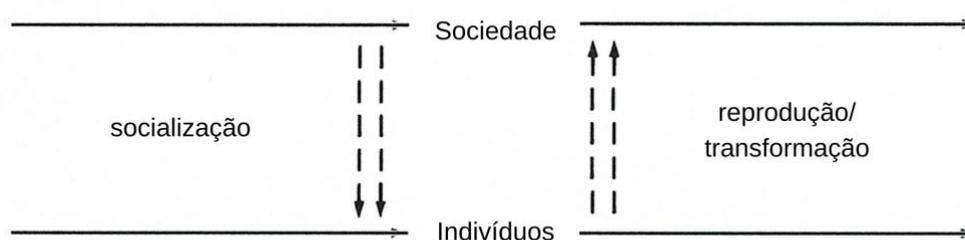
<sup>82</sup> Por conta da dificuldade em se traduzir adequadamente para o português o termo em inglês *actual*, pois "atual" é normalmente entendido em sua acepção mais geral, significando "que existe no presente", e não em sua acepção filosófica, significando "que atua, que é imediato, efetivo, real, em oposição ao que é mediato, potencial e virtual" ("atual". In.: Dicionário Caldas Aulete Digital. Rio de Janeiro: Lexicon, 2020. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/atual>>. Acesso: 20/05/2021), utilizei, neste estudo, a tradução de caráter elucidativo proposta por Resende (2009): *domain of the real* = "domínio do potencial", e *domain of the actual* = "domínio do realizado".

No âmbito do modelo de realidade proposto pelo realismo crítico, interessa, sob uma perspectiva emancipatória, esclarecer como se dá a relação entre estruturas sociais – que operam como constrangimentos à ação individual, coletiva e institucional – e agência – que se refere a liberdades de ação individual, coletiva e institucional. Bhaskar (1998) propõe, nesse sentido, um modelo transformacional da interação entre sociedade e pessoas (figura 1). Segundo o autor:

- as pessoas não criam a sociedade, pois esta as precede e constitui condição necessária às suas ações;
- a sociedade deve ser concebida como um arcabouço de estruturas, práticas e convenções que é reproduzido e transformado por pessoas.

Ou seja, a sociedade não existe de forma independente da ação humana, mas tampouco é simplesmente um produto dessa ação. Há tanto um modo de conexão como um hiato ontológico entre sociedade e pessoa, pois nenhum dos dois pode ser identificado ou explicado em função do outro. O autor utiliza o termo *socialização* para designar o processo por meio do qual as competências e hábitos necessários à reprodução e/ou transformação da sociedade são adquiridos e mantidos. Nesse contexto, tal reprodução e/ou transformação, apesar de ser em grande medida um processo não consciente, é uma conquista de sujeitos/as ativos/as, não uma mera consequência de condições pré-existentes.

FIGURA 1: Modelo transformacional da conexão entre sociedade e indivíduos



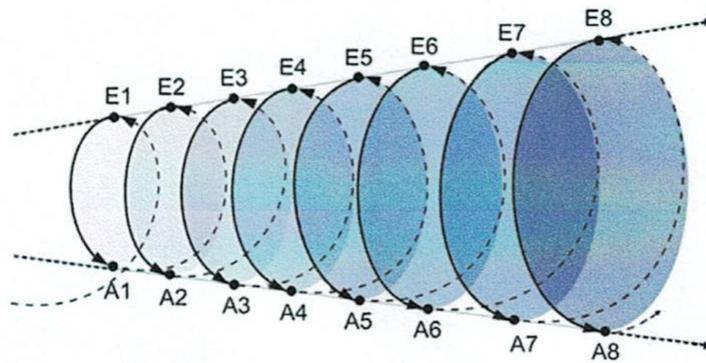
Fonte: Bhaskar (1998, p. 217, tradução nossa).

Archer (1998) ressalta que a ontologia social proposta pelo realismo crítico, com suas premissas de *pré-existência*, *autonomia relativa* e *influência causal*, viabiliza a análise dos processos pelos quais estrutura e agência se conformam e reconformam mutuamente ao longo do tempo, assim como a explicação da obtenção de resultados variáveis em diferentes

momentos. Sob essa ótica, pode-se tanto identificar restrições contextuais sobre liberdades como especificar usos estratégicos de liberdades para a transformação social.

Utilizando como base a proposta transformacional da relação entre sociedade e pessoas proposta por Bhaskar, Mateus e Resende (2015) desenvolvem um modelo da reprodução e transformação social ao longo do tempo (figura 2).

FIGURA 2: Movimentos históricos de reprodução e transformação social



Fonte: Mateus e Resende (2015, p. 455).

No modelo – no qual E representa *estrutura social*, e A, *ação social* –, as autoras ilustram a dinâmica da transformação social por meio de um movimento em espiral, que integra sincronia e diacronia para representar a dinâmica entre estrutura e ação social. Sob perspectiva sincrônica, em um dado momento 1, a estrutura (abstrata, potencial) E1 tanto fornece recursos como constrange a ação (concreta, situada) A1. Essa ação situada A1, que realiza o potencial de E1 em relação tanto de reprodução como de transformação, carrega o potencial de transformar E1 em E2, diacronicamente. E assim sucessivamente, em uma dinâmica transformacional que contempla a "assimetria entre as estruturas que governam a ação, sempre prévias e conformadas em ações anteriores, e a própria ação que governam" (Mateus e Resende, 2015, p. 455).

No que tange aos objetivos deste estudo, interessa em particular analisar, sob o ponto de vista discursivo crítico, propostas de ação estatal tanto no sentido da reprodução de estruturas políticas e sociais existentes, quanto no da transformação dessas estruturas, no sentido da emancipação ou da opressão.

### 3.4 Crítica social

How (2003) caracteriza a abordagem crítica gestada nos estudos da Escola de Frankfurt na primeira metade do século XX como crítica que não apenas critica, mas também se justifica com base na utilização dos mesmos elementos que o ente criticado utiliza em sua autodescrição. Trata-se portanto de uma crítica de caráter imanente, que desafia as alegações que os/as agentes sociais fazem sobre a realidade social com o que de fato está acontecendo, e que faz emergir, por processo dialético – a exploração de conexões entre duas noções opostas com o objetivo de encontrar uma terceira, que tanto as inclua como as transcenda –, o cerne racional de um dado fenômeno.

Bhaskar (2016) corrobora a importância da imanência ao enfatizar que a crítica a uma ideia ou sistema deve envolver elementos intrínsecos ao que está sendo criticado. Tipicamente, isso implica a identificação de uma inconsistência que enseje a demonstração de que a posição em disputa envolve uma alegação que mina o propósito, os valores ou a substância dessa posição, de modo que ela se desconstrua. Para o autor, essa é a única maneira de se fazer um argumento prevalecer, pois meramente afirmarmos crenças não surte efeito algum. "Se alguém diz 'todos deveriam comer mais carne' e eu discordo, o que tenho que fazer para começar a ser racionalmente persuasivo é encontrar algo dentro de sua crença ou sistema de valores ou práticas habituais que seria prejudicado por comer mais carne"<sup>83</sup> (Bhaskar, 2016, p. 3).

O autor desenvolveu uma *teoria da crítica explanatória*, apoiada no fato de o tema de investigação das ciências sociais ser tanto os objetos sociais quanto as crenças sobre esses objetos – ou seja, as ciências sociais ocupam-se de objetos que incluem crenças sobre eles. Torna-se possível, nesse contexto, o julgamento de valores e ações, e a reivindicação de que não há lacuna lógica entre afirmações de fatos e de valores. A realidade social é impregnada de valores, e como consequência as descrições científicas dos fenômenos sociais terão, frequentemente, caráter avaliativo. As sociedades *incluem* suas crenças e processos de formação. Para o autor, tais crenças podem ser contraditórias em termos lógicos, e cabe às ciências sociais – que, já vimos, se ocupam tanto dos objetos sociais quanto das crenças sobre esses objetos – desvelar essas contradições. Feito isso, passa-se à avaliação negativa de tais crenças e das ações que as têm por base, à avaliação positiva dessa rejeição, e à remoção de suas causas.

---

<sup>83</sup> No original: "[...] if someone says 'everyone should eat more meat' and I disagree, what I have to do to begin to be rationally persuasive is to find something within their belief or value system or customary practices that would be undermined by eating more meat."

A inclusão de crenças e valores da realidade social implica a rejeição de que tais crenças não possam ser explicadas de forma causal. Portanto, caso se disponha de uma explicação verdadeira da causa de crenças falsas, pode-se e deve-se proceder à avaliação negativa de tais causas e das estruturas e conjunturas tidas como responsáveis por elas. A partir daí, procede-se à avaliação positiva de ações racionalmente direcionadas à transformação de tais estruturas e conjunturas – o racismo e o patriarcado, por exemplo. Para Bhaskar (2016):

A teoria da crítica explanatória abre portanto a possibilidade estimulante de que as ciências sociais (a ciência, de modo mais geral) possam ser capazes de justificar políticas sociais racionalmente e, de fato, em última instância, *determinar* e até mesmo *descobrir* valores verdadeiros e bem fundamentados – em particular por meio do abalo de crenças que se provam *incompatíveis* com sua própria verdadeira explicação<sup>84</sup> (Bhaskar, 2016, p. 97, grifos do autor).

O autor concebe as três etapas gerais de análise da realidade social e ação crítica sobre essa realidade como:

- 1) conceber todo discurso como implícita ou explicitamente crítico, ou minimamente contendo um componente crítico – adquirir uma nova crença sobre algo implica, normalmente, o ato avaliativo de rejeitar uma crença anterior, menos adequada;
- 2) ao rejeitar uma crença como falsa, logicamente comprometer-se a rejeitar igualmente qualquer ação que tenha essa crença por base; ao melhorar o entendimento e conhecimento do mundo, modificar ações, com base em novas crenças, mais adequadas;
- 3) ao formar uma nova crença, não somente rejeitar ações embasadas na falsa crença anterior como também comprometer-se com a investigação das causas da falsidade da crença anterior.

Para Fairclough e Fairclough (2012), existem duas dimensões basilares à realização da análise social crítica, quais sejam:

- 1) *crítica normativa*: avaliação de crenças e práticas sociais como verdadeiras ou falsas, benéficas ou prejudiciais, ou seja, das realidades sociais em relação a um padrão de valores tidos como necessários para uma "boa sociedade", para o "bem-estar humano" (conceitos sempre sujeitos a controvérsia);

---

<sup>84</sup> No original: "The theory of explanatory critique thus opens up the exciting possibility that social science (more generally science) may be able to justify social policies rationally and indeed, in the last instance, determine and even discover true and well-grounded values – in particular by undermining beliefs that prove to be incompatible with their own true explanation."

2) *crítica explicativa*: explicação do porquê de as realidades sociais serem como são, e de quais são os mecanismos que as mantêm ou alteram.

Ambas as dimensões são, segundo a autora e o autor, necessárias à pesquisa social crítica – dado seu foco em aspectos da vida social que são prejudiciais ao bem-estar das pessoas – e em caminhos para a emancipação social. Do ponto de vista normativo, realizam-se avaliações e julgamentos críticos sobre ações e práticas sociais como, por exemplo, justas/injustas, racistas/não racistas, e crenças, como verdadeiras ou falsas.

Da perspectiva explicativa, busca-se, por exemplo, entender por que ações e práticas sociais danosas ao bem-estar humano perduram, como as ordens sociais funcionam, o que deve ser alterado para melhorar o bem-estar das pessoas, como isso pode ser feito, o que deve ser evitado etc.

No âmbito discursivo, a crítica normativa tipicamente terá por foco meios de dominação e relações desiguais de poder que se manifestam no discurso sob a forma de manipulação, entre outras.

Do ponto de vista explicativo, busca-se elucidar, entre outras questões, o papel de tipos e formas particulares de discurso enquanto efeitos de causas sociais, e como causas parciais da manutenção ou mudança de ordens sociais. Fairclough e Fairclough (2012, p. 80) ressaltam que os ECD não podem, isoladamente, realizar crítica social normativa ou explicativa, mas podem "contribuir para a crítica interdisciplinar com o foco no discurso e nas relações entre discurso e outros elementos sociais"<sup>85</sup>.

No caso deste estudo discursivo sobre questões relativas às relações entre Estado, mídia e emancipação, a crítica interdisciplinar, tanto em seu aspecto normativo quanto explicativo, será feita em diálogo com, minimamente, as ciências políticas, a sociologia e a economia.

### **3.4.1 Emancipação e dominação**

A emancipação constitui tema de interesse das ciências sociais críticas em geral e dos estudos críticos do discurso (ECD) em particular. Ambos têm entre seus objetivos estudar como sistemas socioeconômicos são erigidos tendo por base elementos como a dominação, a exploração e a desumanização – e como as contradições internas a esses sistemas têm o

---

<sup>85</sup> No original: "[...] contribute a focus on discourse and on relations between discourse and other social elements to interdisciplinary critique."

potencial de transformá-los na direção emancipatória (Fairclough, 2010). Torna-se essencial para as ciências sociais críticas, então, aprofundar o conhecimento acerca dos obstáculos à emancipação e apontar potenciais não realizados, em um cenário de constantes mudanças sociais que tanto oferecem às pessoas novas possibilidades quanto impõem-lhes novas restrições.

Miguel (2018, p. 15) enfatiza, no contexto das hegemonias socialmente estabelecidas e nos conflitos que lhe são inerentes, que a dominação estrutura o mundo social, definindo-a como o "exercício assimétrico da autoridade ensejado pelo controle de recursos materiais e simbólicos, compelindo aqueles que estão submetidos a comportamentos que beneficiam os que detêm o poder". Emancipação é, para o autor, a promessa de superação da dominação. Essa superação está fortemente associada à dinâmica democrática, que historicamente se desenrola na forma de um conflito entre grupos que pretendem domá-la e torná-la compatível com a reprodução de desigualdades sociais, e grupos que desejam aprofundar as contradições da democracia e combater as desigualdades sociais. O conflito neste campo é, sob essa perspectiva, um conflito sobre o *sentido da democracia*. Trata-se de um embate sobre o quanto ela consegue se realizar no mundo real, pois as instituições que organizam o mundo social não são neutras – suas intervenções geram perdedores/as e ganhadores/as. Para o autor, essas lutas contemporâneas são lutas motivadas por um conceito ideal de democracia, de radicalismo igualitário e combate às dominações, que entra em clara contradição com as experiências vigentes, acomodadas às inequidades e reprodutoras de dominação – ou seja, redutoras de emancipação. A dominação figura portanto, para Miguel (2018, p. 10), duplamente como categoria central à compreensão da democracia real, pois ela tanto "gera formas de dominação, como institucionalidade, quanto as afronta, como projeto emancipatório".

No contexto de dominação social por meio da democracia, Miguel (2018) aponta que a adesão dos/as dominados/as ao quadro de valores dominantes justifica a ordem social e promove sua reprodução, dificultando e complexificando as lutas por emancipação.

O pensamento liberal, em particular, tende a ver os agentes como, por definição, os melhores juízes de suas próprias preferências; logo, não cabe a qualquer observador externo questionar como elas são produzidas, sob pena de recair no paternalismo. Ainda que a posição antipaternalista esteja correta, em princípio, ela desvia a discussão. O principal obstáculo à formação autônoma de preferências não é o paternalismo, mas a dominação. Indivíduos e grupos têm dificuldade de formular e expressar autonomamente suas preferências quando estão sujeitos a relações de dominação (Miguel, 2018, p. 11).

Nesse contexto, para o autor, quando agentes estão vinculados/as por relações de dominação, não cabe portanto se falar em "consenso" ou "negociação justa", mas sim em como se superar a dominação. Torna-se também necessário se compreender que o projeto emancipatório necessita tanto ter por base a experiência vivida dos/as dominados/as como entender que a condição de dominado/a limita o acesso a representações alternativas de mundo, pois suas experiências são permanentemente ressignificadas pela visão de mundo dos/as dominadores/as. A produção de sentidos autônomos torna-se, nessas condições, produto da própria luta por emancipação.

Quijano (2014) nos alerta que a fase pós-moderna do padrão mundial de poder capitalista tem entre suas marcas definidoras a polarização social aguda e a crescente exacerbação da conduta egoísta de busca de riqueza e poder *contra* os demais, travestida de liberdade individual. Para o autor, tal estado de coisas deve ser combatido por meio da construção de novas práticas sociais pautadas por: *i*) igualdade social entre indivíduos/as heterogêneos/as, com a extinção de diferenças e identidades como argumento para a desigualdade social; *ii*) agrupamentos, pertencimentos e identidades como produto das decisões livres e autônomas de indivíduos/as livres e autônomo/as; *iii*) reciprocidade entre grupos e indivíduos/as socialmente iguais na organização do trabalho e distribuição de produtos; *vi*) redistribuição igualitária de recursos e produtos, tangíveis e intangíveis; e *v*) associação comunitária como modo de produção e gestão direta da autoridade coletiva e mecanismo mais eficaz de distribuição de direitos, obrigações, recursos, produtos entre os grupos e seus/suas membros/as.

O desafio emancipatório é, portanto, multifacetado e se configura, em contextos políticos formalmente democráticos – caso do Brasil –, como esforço inerentemente conflitivo, de disputa hegemônica por um novo "normal" social, pautado pelo aumento do bem-estar de todos/as. Tal esforço deve ter caráter coletivo e institucional para poder produzir efeitos libertadores em nível individual, e tem nas estruturas de dominação social – que incluem a difícil questão da adesão dos/as dominados/as aos valores dominantes – sua fronteira móvel de luta emancipatória. Dentre essas estruturas de dominação, serão discutidas a seguir – por conta de sua relevância na problemática emancipatória, e com ênfase no contexto brasileiro – estruturas de classe social, raça e gênero.

### **3.4.2 Classe social**

Singer (2018) entende que o conceito marxista de *luta de classes* continua central para se compreender a dinâmica das classes sociais brasileiras, mas deve ser utilizado tendo-se em mente um quadro contemporâneo marcado pela fragmentação e complexificação.

Em vez de lidar com a burguesia e o proletariado, é necessário dar conta de inúmeras divisões, cuja taxonomia não se encontra à disposição do analista. Burguesias transnacionais, industriais rentistas, protagonismo de profissionais do aparelho de justiça e de mídia, sindicatos de terceirizados, precariado com acesso à universidade, pobres empreendedores, camponeses agroecológicos, gestão social da miséria etc. (Singer, 2018, p. 10).

Na ausência de uma teoria geral das classes que abarque adequadamente a complexidade do tema, o autor defende que, no atual contexto político brasileiro, a utilização de categorias funcionalistas de classe – de origem weberiana, pensadas a partir do acesso a bens e *status* –, podem auxiliar na compreensão da nossa realidade social, na qual *pobreza* e *riqueza* constituem categorias políticas. A utilização dessas categorias deve, contudo, levar em consideração que, ao simplificar o conflito como se dando entre "ricos/as" e "pobres", elas obscurecem a questão central: a posse dos meios de produção.

Retomando a distinção marxista entre *massa* e *classe*, a segunda se distinguindo da primeira pela organização política, Singer (2018, p. 10) entende que, no Brasil, a massa é composta pelos/as "pobres" – denominação popular do subproletariado<sup>86</sup>, "a camada de trabalhadores que está aquém da condição proletária". Para o autor, na reprodução do capitalismo "à brasileira", na qual predominam as massas subproletárias, politicamente desorganizadas, um traço característico é o "limbo", posição social da qual pessoas em situação de pobreza podem entrar e sair – ou seja, podem deixar de ser "pobres" –, mas a pobreza não pode deixar de existir para o capitalismo brasileiro funcionar.

Delgado (2018) denuncia, nesse contexto, a presença de mais da metade da força de trabalho brasileira no *setor de subsistência* – que compreende as atividades da população economicamente ativa, urbana e rural, que não estão regidas por contratos formais de trabalho, nem se destinam à produção de mercadorias e serviços para o mercado formal. Para o autor, tais atividades e relações de trabalho – que são historicamente perpetuadas no Brasil, alijando seus participantes do "mundo dos direitos sociais, do desenvolvimento equitativo e da emancipação social", portanto reproduzindo miséria e exclusão social – simplesmente não serão incluídas por "expansão tendencial" do "mundo do mercado formal dos contratos de trabalho

---

<sup>86</sup> Termo cunhado pelo economista Paul Singer (1932-2018).

e/ou na produção de mercadorias para mercados fortemente competitivos" (Delgado, 2018, p. 256).

Embasando sua análise no fato de que classes sociais são fenômenos socioculturais, não redutíveis à sua dimensão econômica, Souza (2019, p. 10) defende ser a experiência da escravidão "a semente de toda a sociabilidade brasileira". Essa perspectiva é esclarecedora dos preconceitos e alianças que formaram o padrão histórico das disputas políticas do Brasil moderno. A partir de um mapeamento empírico da estrutura das classes sociais no país, o autor propõe uma segmentação em quatro grupos principais: *i*) a elite dos/as proprietários/as; *ii*) a classe média; *iii*) a classe trabalhadora semiqualficada; e *iv*) a "ralé" de novos/as escravizados/as. O distorcido e invisibilizado mecanismo sociocultural de formação de classes no Brasil opera, para o autor, pelo poder da transmissão familiar, por meio da qual são reproduzidos capitais que serão decisivos na luta social – privilégios de algumas pessoas e carências de outras, acesso de um lado, obstáculo de outro –, conformando um contexto em que renda termina por ser mais efeito do que causa.

Há, para Souza (2019), três importantes capitais transmitidos a partir da formação familiar e conformadores de futuro. O primeiro, o *capital econômico*, é o mais visível e efetivamente o mais relevante – mas apenas um entre os capitais a que algumas classes têm acesso e outras não. Trata-se do capital mais relevante, pois a partir dele "a elite econômica pode comprar as outras elites não econômicas" (Souza, 2019, p. 101). Para o autor, a legitimação do *status quo* por elites intelectuais e jurídicas no Brasil, por exemplo, viabiliza a dominação econômica. O segundo, o *capital cultural*, diz respeito à incorporação de conhecimento útil ou de prestígio por pessoas de uma classe. Trata-se de capital essencial para a reprodução do capitalismo e para as chances individuais de sucesso social no mundo moderno, pois todas as funções no mercado e no Estado o exigem em alguma medida. O terceiro é o *capital social*, de relações pessoais, que se refere às relações que se criam em uma mistura de afetividade com interesse, e que representam vantagem competitiva nas disputas entre classes por recursos escassos.

Souza (2019) chama atenção para a grande diferença de pontos de partida nas classes brasileiras. Entre outros privilégios, a elite e a classe média são os estratos que possuem capital econômico suficiente para comprar o tempo livre de seus/suas filhos/as só para o estudo, enquanto os/as filhos/as das classes populares têm de conciliar, desde muito cedo, estudo e trabalho. Os "méritos individuais" autoatribuídos pela elite e pela classe média são, na verdade,

construções socioculturais sobre privilégios herdados. O autor considera que a formação histórica da "ralé" de novos/as escravizados/as – a classe reduzida ao corpo, ponto mais baixo na escala valorativa do Ocidente, da qual as outras classes procuram se diferenciar e afastar, e cujo trabalho farto e barato exploram – desempenha papel central no implícito acordo de classes na sociedade brasileira. Essa imensa "ralé" – que constitui mais de um terço da população brasileira – é, para o autor, a questão social, econômica e política fundamental do Brasil. Tudo que se destina a essa classe é aviltado: educação, saúde, segurança. A alardeada "baixa produtividade" do/a trabalhador/a brasileiro/a tem, para Souza (2019), relação direta com essa situação de estigmatização e abandono.

Essa classe vai construir um acordo de classes nunca explicitado entre nós. Na base desse acordo está a existência dos “sub-humanos” em relação aos quais todas as classes podem se diferenciar positivamente. O Brasil passou de um mercado de trabalho escravocrata para um formalmente livre, mas manteve todas as virtualidades do escravismo na nova situação (Souza, 2019, p. 113).

Sob o ponto de vista da desigualdade de renda, essa conformação sócio-histórica de classes teve como consequência o que destaca P. Souza (2018, p. 371) em seu estudo sobre a concentração de renda pela elite no Brasil entre 1926 e 2013: "as comparações internacionais confirmam que o Brasil é o país mais desigual entre aqueles com estimativas disponíveis".

### **3.4.3 Raça**

Almeida (2018, p. 39) denuncia o racismo como elemento estrutural, orgânico à sociabilidade brasileira: um processo histórico e político que "cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática". Para o autor, ser uma pessoa branca ou negra é construção social na qual a cor da pele opera como dispositivo material de classificação racial, com privilégios e desvantagens políticas, econômicas e afetivas. O racismo estrutural se perpetua por meio da constituição de subjetividades cuja consciência e afetos se relacionam com as práticas sociais discriminatórias sob um complexo imaginário social – constantemente reforçado pelo sistema educacional, pelos meios de comunicação e pela indústria cultural – que fornece uma explicação "racional" para a desigualdade racial e normaliza a violência e a discriminação. Torna-se "normal" no Brasil que, como aponta Borges (2019), pretos/as e pardos/as componham metade da população, mas dois terços da população carcerária.

Almeida (2018) alerta que a negação da existência de racismo estrutural e a ideologia da "democracia racial" amparam-se no discurso da meritocracia (o racismo como problema de

superação pessoal), que individualiza problemas coletivos, e avaliza a miséria, a desigualdade e a violência. O racismo estrutural brasileiro, então,

permite a conformação das almas, mesmo as mais nobres da sociedade, à extrema violência a que populações inteiras são submetidas, que se naturalize a morte de crianças por "balas perdidas", que se conviva com áreas inteiras sem saneamento básico, sem sistema educacional ou de saúde, que se exterminem milhares de jovens negros por ano (Almeida, 2018, p. 94).

No âmbito do regime de acumulação capitalista global no qual o Brasil está inserido (de forma subalterna), o racismo é, para o autor, elemento constituinte da política e da economia, sem o qual não é possível compreender as estruturas e ações de Estado e mercado. Sob o ponto de vista econômico, Almeida (2018) aponta que o racismo se manifesta primordialmente de duas maneiras. Primeiro, de forma objetiva, por meio de políticas econômicas que favorecem o grupo racial dominante em detrimento das minorias, a exemplo do sistema tributário regressivo brasileiro – pesado em salário e consumo, leve em patrimônio e renda, ou seja, com maior incidência sobre mais pobres e menor sobre mais ricos/as. Segundo, de forma subjetiva, pela incorporação ideológica da pobreza como condição "biológica" de negros/as e indígenas, com a consequente naturalização do recebimento de salários menores e do trabalho sob condições precárias por parte desses grupos sociais. No capitalismo brasileiro, classe, raça e gênero são, para o autor, elementos indissociáveis:

A situação das mulheres negras exemplifica isso: recebem os mais baixos salários, são empurradas para os "trabalhos improdutivos" – aqueles que não produzem mais-valia, mas que são essenciais, a exemplo das babás e empregadas domésticas, em geral negras que, vestidas de branco, criam os herdeiros do capital –, são diariamente vítimas de assédio moral, da violência doméstica e do abandono, recebem o pior tratamento nos sistemas "universais" de saúde e suportam, proporcionalmente, a mais pesada tributação. A descrição e o enquadramento estrutural desta situação revelam o movimento real da divisão de classes e dos mecanismos institucionais do capitalismo (Almeida, 2018, p. 145).

Para o autor, a busca por uma nova economia e novos meios de organização social passa necessariamente pela compreensão e superação do racismo, que é parte essencial dos processos de opressão e exploração inerentes ao regime capitalista brasileiro contemporâneo. Isso implica a reflexão e construção de novas formas de sociabilidade.

Em seu estudo sobre a desigualdade racial no Brasil cobrindo o período de 1986 a 2019, Osorio (2021) ressalta sua persistência na composição social brasileira:

No Brasil, as estatísticas socioeconômicas invariavelmente têm indicado que a situação das pessoas brancas é melhor que a das pretas e pardas. Friamente, mostram que pessoas brancas têm mais renda, mais escolaridade, moradias mais salubres e seguras, têm mais de tudo que é bom, e menos de tudo que é ruim (Osorio, 2021, p. 7).

Osorio (2021, p. 12) enfatiza que classe e raça, apesar de analiticamente separáveis, são indissociáveis na realidade brasileira. Em uma sociedade marcada pela baixa mobilidade social, em que "muitos sobem pouco e poucos sobem muito", a situação de maior pobreza de pretos/as e pardos/as, amparada e fomentada pelo racismo, se perpetua entre gerações. O nível de renda "não define os estilos de vida das pessoas, suas opiniões e ações, mas é um fator que limita as escolhas dos pobres enquanto amplia as dos ricos" (Osorio, 2021, p. 15). A renda é, para o autor, um indicador que expressa especialmente bem a situação da desigualdade racial brasileira, uma vez que se correlaciona fortemente com todos os outros indicadores de bem-estar social. Em sua análise, Osorio constata que a desigualdade racial de renda persiste praticamente incólume no Brasil, com a renda média das pessoas brancas permanecendo escandalosamente duas vezes maior do que a das pessoas pretas e pardas. Como desigualdade racial e de renda são duas faces da mesma moeda, o autor sustenta que, sob o ponto de vista das políticas, as iniciativas com foco na redução da desigualdade de renda tornam-se também políticas para a superação da desigualdade racial brasileira.

#### **3.4.4 Gênero**

Assim como as estruturas de classe social e raça são indissociáveis sob o ponto de vista das possibilidades e barreiras emancipatórias para a grande maioria da população brasileira, também o são as estruturas de gênero. Carneiro (2005) afirma a centralidade dessas inter-relações para o entendimento da construção histórica da sociabilidade latino-americana e brasileira.

No Brasil e na América Latina, a violação colonial perpetrada pelos senhores brancos contra as mulheres negras e indígenas e a miscigenação daí resultante está na origem de todas as construções de nossa identidade nacional, estruturando o decantado mito da democracia racial latino-americana, que no Brasil chegou até as últimas consequências. Essa violência sexual colonial é, também, o "cimento" de todas as hierarquias de gênero e raça presentes em nossas sociedades<sup>87</sup> (Carneiro, 2005, p. 21).

Lugones (2014) traça a origem e a continuidade da opressão social na América Latina em um amplo sistema de colonialidade de gênero, que tem por base a distinção dicotômica e

---

<sup>87</sup> No original: "En Brasil y en América Latina, la violación colonial perpetrada por los señores blancos a mujeres negras e indígenas y la mezcla resultante está en el origen de todas las construcciones sobre nuestra identidad nacional, estructurando el decantado mito de la democracia racial latinoamericana que en Brasil llegó hasta sus últimas consecuencias. Esa violencia sexual colonial es también el cimiento de todas las jerarquías de género y raza presentes en nuestras sociedades [...]".

hierárquica central, oriunda da modernidade colonial, entre humanos/as e não humanos/as, que é acompanhada da distinção homens/mulheres:

Essa distinção tornou-se a marca do humano e a marca da civilização. Só os civilizados são homens ou mulheres. Os povos indígenas das Américas e os/as africanos/as escravizados/as eram classificados/as como espécies não humanas – como animais, incontrolavelmente sexuais e selvagens. O homem europeu, burguês, colonial moderno tornou-se um sujeito/agente, apto a decidir, para a vida pública e o governo, um ser de civilização, heterossexual, cristão, um ser de mente e razão. A mulher europeia burguesa não era entendida como seu complemento, mas como alguém que reproduzia raça e capital por meio de sua pureza sexual, sua passividade, e por estar atada ao lar a serviço do homem branco europeu burguês (Lugones, 2014, p. 936).

Para a autora, sob o ponto vista dessa hierarquia dicotômica de raiz eurocêntrica, aplicam-se as categorias humanas e gendradas homem/mulher para colonizadores/as, e as de não humanos/as e não gendrados/as (com diferenciação pelas categorias sexuais dimórficas macho e fêmea) para colonizados/as. Lugones ressalta que houve e há um longo e constantemente renovado processo de subjetificação dos/as colonizados/as, com base na construção socialmente normativa de adoção/internalização da dicotomia de base colonial e genérica homens/mulheres enquanto marca de civilização e pertencimento social.

Em relação às lutas por emancipação dentro desse sistema de opressão de gênero, Pujal (2015, p. 14) destaca o papel do feminismo como movimento de desconstrução da "normalidade" socialmente construída nas relações entre os sexos, justificada a partir de diferenças e identidades sexuais, que representa "o homem e o sexo masculino como fortes, inteligentes e, sobretudo, autossuficientes, e a mulher e o sexo feminino como frágeis, emocionais e dependentes, e regula as relações entre os sexos como relações de poder"<sup>88</sup>. Para a autora, o movimento feminista contemporâneo tem por objetivo principal erradicar a desigualdade social de gênero e o sofrimento que essa "normalidade" calcada na diferença sexual impinge sobre a vida das pessoas – objetivo que não tem por foco dissolver ou enfatizar a diferença sexual, mas sim multiplicar as possibilidades de existência e de estilos de vida de cada sexo.

Mostafa *et al.* (2017) apontam que a desigualdade social de gênero no Brasil se manifesta, por exemplo, no desequilíbrio da inserção de homens e mulheres no mundo social do trabalho – composto da produção social (trabalho remunerado no mercado de bens e serviços) e da reprodução social (cuidados de membros da família e afazeres domésticos,

---

<sup>88</sup> No original: "[...] al varón y al sexo masculino como fuerte, inteligente y, sobre todo, autosuficiente, y a la mujer y al sexo femenino, como frágil, emocional y dependiente, y regula las relaciones entre los sexos como relaciones de poder."

trabalho não remunerado). Às mulheres brasileiras cabe uma maior carga de trabalho de reprodução social, e menores remunerações nos trabalhos de produção social – frequentemente ocupando posições associadas ao trabalho de cuidado e aos afazeres domésticos. Além disso, por aqui as mulheres geralmente acumulam suas ocupações não remuneradas de reprodução social com seus trabalhos remunerados de produção social, ou seja, realizam jornada de trabalho dupla – mais horas de trabalho, menor remuneração.

A resistência à opressão de gênero no mundo do trabalho e da economia é exercida, por exemplo, pelas teóricas da *economia feminista* (Knobloch, 2019), que propõem uma reflexão crítica, tendo por base a categoria *gênero*, sobre as normas, relações e regimes que subjazem ao sistema econômico e sua divisão sexual do trabalho, incluindo, entre outras questões, o reconhecimento do trabalho não remunerado como trabalho. Para Dobrée e Diaz (2019), a diferença fundamental da perspectiva econômica feminista em relação ao mercadorismo que marca as teorias econômicas tradicionais é colocar no centro das análises econômicas as condições para a sustentabilidade e continuidade da vida. Para o autor e a autora, o giro feminista na economia

consiste em colocar a reprodução da vida como principal objetivo da atividade econômica, substituindo o paradigma vigente que coloca a acumulação de capital em primeiro lugar. Os argumentos em que se baseia essa proposição são basicamente de duas ordens. A primeira delas, relativamente simples e baseada em um princípio de bom senso, consiste em reconhecer que qualquer atividade humana, seja qual for o seu tipo, carece de condições para ser realizada sem um substrato vital para se sustentar. Sem vida humana e sem natureza não é possível explicar a existência de trabalhadores e trabalhadoras, nem de empresas, nem do mercado, nem mesmo da sociedade. A segunda é ética e política. Perante as evidentes falhas dos mercados, que nada mais fazem do que reforçar e alargar a exclusão e as desigualdades, urge posicionar-se a favor de novas configurações sociais que garantam o bem-estar de todas as pessoas<sup>89</sup> (Dobrée e Diaz, 2019, p. 26).

A perspectiva *queer* também desempenha papel de elevada relevância na luta contra a opressão e violência de gênero sob a dicotomia moderno-colonial heteronormativa homem/mulher. Butler (2004) enfatiza a plasticidade e historicidade da categoria *gênero*, termo que deve ser compreendido como meio cultural de configuração do corpo, sempre aberto à

---

<sup>89</sup> No original: "[...] consiste en situar la reproducción de la vida como la finalidad principal de la actividad económica en reemplazo del paradigma vigente que antepone la acumulación del capital. Los argumentos sobre los que se funda esta proposición básicamente son de dos órdenes. El primero de ellos, relativamente simple y fundado en un principio de sensatez, consiste en reconocer que cualquier actividad humana, sea del tipo que fuere, carece de condiciones de posibilidad para realizarse sin un sustrato vital donde apoyarse. Sin vida humana y sin naturaleza no es posible explicar la existencia de trabajadores y trabajadoras, ni de empresas, ni del mercado y ni siquiera de la sociedad. El segundo es ético y político. Ante las evidentes fallas de los mercados, que no hacen más que reforzar y ampliar la exclusión y las desigualdades, urge asumir posición a favor de nuevas configuraciones sociales que aseguren el bienestar para todas las personas."

reconstrução – sexo e anatomia estando inseridos em um enquadre cultural. A atribuição de feminilidade a um corpo feminino como se aquela fosse uma propriedade natural ou necessária deste, por exemplo, ocorre, para a autora, sob o âmbito de um arcabouço normativo que opera como mecanismo de produção do gênero em si mesmo.

Butler (2004) sugere que uma abordagem crítica de gênero deve se interrogar sobre as condições sob as quais a vida é restringida, para possibilitar a existência de diferentes modos de se viver por meio do estabelecimento de condições mais inclusivas para a proteção e manutenção da vida, que resista aos modelos de assimilação. Para a autora, a tarefa dos movimentos de resistência à opressão de gênero deve ser a de

distinguir entre as normas e convenções que permitem às pessoas respirar, desejar, amar e viver, e aquelas normas e convenções que restringem ou evisceram as condições da própria vida. Por vezes as normas funcionam nos dois sentidos ao mesmo tempo, e às vezes funcionam de uma maneira para um determinado grupo e de outra maneira para outro grupo. O mais importante é parar de legislar para todas as vidas o que é possível de ser vivido apenas para algumas e, da mesma forma, abster-se de proibir para todas as vidas o que pode ser vivido por algumas. As diferenças de posição e desejo estabelecem os limites da universalidade como resposta ética. A crítica das normas de gênero deve situar-se no contexto das vidas como elas são vividas e deve ser guiada pela questão do que maximiza as possibilidades de uma vida que possa ser vivida, o que minimiza a possibilidade de uma vida insuportável ou, de fato, a morte social ou literal<sup>90</sup> (Butler, 2004, p. 8).

No Brasil, a opressão inter-relacionada exercida a partir das estruturas de classe social, raça e gênero se manifesta de forma bastante evidente nas estatísticas nacionais disponíveis para essas áreas, como no fato de: *i*) a renda média dos 10% populacionais de maior rendimento ser cerca de doze vezes maior do que a renda média dos 40% de menor rendimento (IBGE, 2021, p. 29); e *ii*) a porcentagem de mulheres pretas e pardas em situação de pobreza ser duas vezes maior do que a de homens brancos (IBGE, 2021, p. 66). Dados numéricos como esses não nos dizem *por que* essas coisas estão acontecendo, mas nos fornecem, sob uma perspectiva emancipatória, indicações importantes da magnitude dos problemas sociais do país e da premência e urgência de se lutar politicamente pela reversão desses números. No contexto dessa

---

<sup>90</sup> No original: "[...] distinguishing among the norms and conventions that permit people to breathe, to desire, to love, and to live, and those norms and conventions that restrict or eviscerate the conditions of life itself. Sometimes norms function both ways at once, and sometimes they function one way for a given group, and another way for another group. What is most important is to cease legislating for all lives what is livable only for some, and similarly, to refrain from proscribing for all lives what is unlivable for some. The differences in position and desire set the limits to universalizability as an ethical reflex. The critique of gender norms must be situated within the context of lives as they are lived and must be guided by the question of what maximizes the possibilities for a livable life, what minimizes the possibility of unbearable life or, indeed, social or literal death."

luta, o Estado figura como instituição de importância central, dado seu papel de coordenador e mediador das forças sociais em disputa.

### 3.5 Prática social

No âmbito dos ECD, o conceito de prática social é central à compreensão da relação entre estruturas e agência, e do papel do discurso nessa relação. Como apontam Chouliaraki e Fairclough (1999, p. 21), são as práticas sociais que constituem a vida social. Uma prática social é uma maneira habitual, conectada a tempos e lugares particulares, de as pessoas agirem no mundo por meio da utilização de recursos materiais e simbólicos – uma forma relativamente estabilizada de atividade social. Nela são articulados diversos elementos da vida social, entre eles estando sempre presente o discurso. Aulas, notícias televisivas, almoços em família, consultas médicas etc. são exemplos de práticas sociais (Fairclough, 2003). Práticas sociais são modos regulados de se fazerem coisas no mundo social. Tal regulação se apresenta em modos e graus diversos: pode se dar por conta de uma prescrição rígida, uma tradição, por influência de modelos comportamentais, condicionamentos tecnológicos, entre outros (van Leeuwen, 2008).

Nos termos propostos pelo realismo crítico, de uma realidade que é, como vimos, concebida como estratificada nos domínios do potencial, realizado e empírico, Resende (2009) e Acosta e Resende (2014) situam a prática social como elemento posicionado entre os domínios do potencial e do realizado, uma entidade estrutural intermediária na medida em que organiza o potencial (estruturas sociais) em relação a campos específicos da atividade social (ação social). Sob a mesma ótica da estrutura intermediária de organização, no caso específico da semiótica, isso se dá por meio das *ordens de discurso*. Uma ordem de discurso é um conjunto socialmente ordenado de gêneros, discursos e estilos relacionados a um campo social particular (Chouliaraki e Fairclough, 1999). Ordens de discurso constituem o aspecto discursivo de uma rede de práticas sociais, sendo, assim como essas, elementos relativamente estáveis, que representam a estruturação social das escolhas em linguagem (Fairclough, 2003).

Fairclough (2010) enfatiza que processos políticos e governamentais são, em grande medida, processos discursivos, portanto faz sentido que sejam estudados por meio da utilização de recursos de linguagem e discurso. Ancorar esse estudo na análise das práticas sociais permite que a análise das estruturas sociais e da interação e ação social sejam feitas em conjunto. Todas as práticas sociais são práticas de produção, de trabalho social, nas quais as pessoas produzem

suas vidas sociais de forma coletiva, em todos os domínios da vida social. Essas práticas podem ser caracterizadas, para o autor, em termos:

- *acionais*: práticas variam em função dos materiais sobre os quais operam, dos meios de produção (técnicas, tecnologias) disponíveis, e das relações sociais sob as quais essa produção se dá;
- *identificacionais*: práticas envolvem a construção de identidades sociais – estão associadas a determinadas posições ocupadas pelas pessoas, posições a partir das quais suas identidades e relações sociais são especificadas e nas quais as pessoas apresentam desempenhos diversos, a depender de suas experiências e vinculações sociais como classe, raça, gênero etc.;
- *representacionais*: as pessoas produzem representações do mundo social – que tendem a variar de acordo com as posições ocupadas por essas pessoas nas práticas e as teorias que embasam sua concepção –, as quais incluem representações de si mesmas e das suas ações, que são reflexivas.

Como atividade de produção, uma prática social mobiliza diferentes elementos da vida social em relações específicas: localizações temporais e espaciais, pessoas com experiências, conhecimentos e desejos particulares, tipos de atividade, recursos materiais, recursos semióticos etc. Resende (2017) propõe uma organização desses elementos em cinco grupos principais:

- 1) *posições objetivas*: posições potenciais de participação por parte de sujeitos aptos a desempenhar um dado papel na prática;
- 2) *relações sociais*: relações potenciais entre participantes da prática, de natureza hierárquica, afetiva etc.;
- 3) *materiais potenciais*: materiais e tecnologias necessários para a realização do potencial da prática em evento;
- 4) *espaço-tempo potencial*: localizações e espaços físicos potencialmente previstos para o acontecimento das práticas, temporalidades potenciais como períodos, horários e durações;
- 5) *ordens de discurso*: elemento discursivo do potencial das práticas.

Na prática social por meio da qual me proponho realizar esta pesquisa, a saber, a publicação de editoriais por veículo de mídia de notícias (o JFSP) em portal eletrônico, por

exemplo, tem-se, no âmbito dos *materiais potenciais*, os recursos materiais e tecnológicos utilizados na pesquisa de informações e produção de textos jornalísticos como computadores, telefones, internet, *softwares* de redação, de comunicação por texto, voz e vídeo etc. Na esfera das *posições objetivas* estão as fontes, os/as jornalistas, os/as editores/as, o veículo de mídia, pessoas e instituições citadas, os/as leitores/as etc., em *relações sociais* (de classe, raça, gênero etc.) específicas entre si. A redação, publicação e leitura de um editorial se dá em certos *espaços* (domínios de internet, salas de redação, de edição, diversos locais de leitura) e *tempos* (períodos de pesquisa e redação, datas de publicação, momentos específicos de leitura). Por fim, a redação de um editorial ocorre por meio de certos usos da linguagem, de organização do potencial semiótico, em suportes (página eletrônica, seção opinião), gêneros (notícia, editorial), discursos (midiático, político etc.) e estilos (crítico, autoritário etc.).

Os diferentes elementos articulados nas práticas sociais estão em relação dialética uns com os outros. Nessa articulação, cada elemento interioriza os outros sem que possa ser reduzido a eles. "É neste sentido que o texto é atividade física, é poder, é conhecimento e desejo etc., mas ao mesmo tempo algo diferente de todos eles"<sup>91</sup> (Fairclough, 2010, p. 173). Na visão dialética da realidade, processos, fluxos e relações têm primazia sobre elementos: estes são permanências relativas derivadas daqueles. Elementos são internamente heterogêneos e contraditórios por conta dos múltiplos processos que os constituem – a mudança emerge a partir das contradições internas a esses elementos (Fairclough, 2003).

Sendo as ordens de discurso um dos elementos constitutivos da prática social – em relação dialética com os demais –, a produção da vida social se dá, em parte, pela produção de textos (aqui entendidos em sentido amplo: escritos, falados, combinados com elementos visuais etc.), pelo processo de texturização. Nesse processo, sentidos são criados e socialmente negociados por meio de combinações de elementos semióticos e interações. A linguagem, assim como outros sistemas semióticos, é um sistema aberto, com capacidade ilimitada de criação de significados por meio da geração de conexões de ordem sintagmática e paradigmática. Essa ampla capacidade gerativa e diversidade semiótica é, contudo, socialmente estruturada, constrangida, pelas ordens sociais do discurso, que operam como limitadores combinatórios de gêneros e discursos. O componente semiótico, portanto, possui dupla estruturação: pelo sistema semiótico (relações sintagmáticas e paradigmáticas) e pelas ordens de discurso. O poder da

---

<sup>91</sup> No original: "It is in this sense that text is physical activity, is power, is knowledge and desire, etc., yet at the same time something different from all of them."

linguagem de gerar parte da vida social deve ser entendido sob a ótica da duplicidade criação-constrangimento (Fairclough, 2010).

Para Bakhtin (2011), todos os campos da atividade humana estão conectados a usos da linguagem, estes se apresentando tão multiformes quanto aqueles. Tais usos, contudo, apesar de diversos, sofrem condicionamentos pelas especificidades dos campos de comunicação. Os textos são individuais, mas cada campo elabora seus "tipos relativamente estáveis de enunciados", denominados pelo autor de "gêneros do discurso", cuja diversidade é infinita porque "são inesgotáveis as possibilidades da multiforme atividade humana e porque em cada campo dessa atividade é integral o repertório de gêneros do discurso, que cresce e se diferencia à medida que se desenvolve e se complexifica um determinado campo" (Bakhtin, 2011, p. 262).

Não há portanto, sob a perspectiva do autor, sentido em se proceder a um inventário de gêneros, dado que tal enumeração tipológica seria incomensurável. Bakhtin destaca, contudo, a importância de se distinguirem, nesse amplo universo, os gêneros discursivos primários (simples) dos secundários (complexos). Ressaltando que não se trata de uma distinção funcional, o autor afirma que um gênero secundário, como o romance, por exemplo, fruto de convívios culturais complexos, incorpora e reelabora, em sua formação, vários gêneros primários – que se formaram na comunicação discursiva imediata – como o diálogo e a carta, por exemplo. Swales (1990) se utiliza da distinção bakhtiniana entre gêneros primários e secundários para estabelecer a diferença entre *gêneros* e *pré-gêneros*, sustentando que nem todos os eventos comunicativos podem ser considerados instâncias genéricas. Conversas cotidianas e narrativas informais são, para o autor, exemplos de pré-gênero: bases a partir das quais tipos de interações comunicativas mais específicas se desenvolveram ou às quais se contrapuseram, adquirindo o *status* de gêneros. Fairclough e Fairclough (2012) elencam a argumentação, a narrativa, a descrição e a explicação como exemplos de pré-gêneros. Desses, a argumentação é o principal componente de gêneros de caráter deliberativo, centrais à análise do discurso político. Uma tipologia de gêneros que vá além dessa distinção fundamental entre pré-gêneros e gêneros não é factível ou útil, mas a noção de relativa estabilidade de um dado gênero discursivo interessa como ferramenta de análise na medida em que nos auxilia a categorizar e compreender as formas sob as quais a ação discursiva ocorre no mundo (nas práticas sociais), e como tais formas de agir discursivo se articulam e transformam.

Fairclough (2010) propõe que o elemento semiótico da prática social e suas relações dialéticas com os demais elementos seja entendido sob a ótica tridimensional da *ação* por meio de *gêneros*, *identificação por estilos*, e *representação por discursos*:

- 1) *gêneros (textos enquanto ação)*: diferentes gêneros são diferentes meios de produção – no âmbito da produção da vida social – de textos, constituem diferentes recursos de texturização. Gêneros são ao mesmo tempo estáveis e abertos a novas articulações, a mudanças. A vida social é produzida e reproduzida em processo simultaneamente criativo e conservador;
- 2) *estilos (textos enquanto identificação)*: o texto, em sua relação dialética com os outros elementos da prática social, atua na identificação de pessoas envolvidas na prática, construindo e diferenciando identidades. Diferentes estilos dizem respeito a diferentes identidades texturizadas;
- 3) *discursos (textos enquanto representação)*: as pessoas representam o mundo, elas mesmas e suas ações por meio de textos. Diferentes discursos são modos diferentes de representação associados a diferentes posições na prática social. Constituem modos diversos de conceber e classificar os elementos do mundo social.

As diversas práticas sociais que produzem a vida social não são entes isolados, elas se articulam em redes de práticas, com níveis variados de estabilidade e fluidez. Essas redes, por sua vez, articulam as formas diversas de ação (gêneros), identificação (estilos) e representação (discursos) relativas às práticas articuladas, e aos modos de articulação entre gêneros, discursos e estilos em práticas. A formação de redes de práticas se dá no âmbito de campos – áreas com relativa coerência interna, razoavelmente demarcadas em relação a outras áreas – da vida social, como política, ecologia, educação etc. Tanto a constituição interna dos campos quanto as fronteiras entre campos são abertas a mudanças sob influência das relações de tensão internas e externas.

Como as práticas sociais estão articuladas em campos, a análise do elemento textual de uma prática implica a especificação de como diferentes gêneros, estilos e discursos se articulam em relações específicas. Gêneros, estilos e discursos são categorias tanto da ordem de discurso (domínio do potencial) quanto do texto (domínio do realizado). Por um lado, são elementos relativamente permanentes das ordens de discurso; por outro, são constituídos de forma instantânea e mutável em textos específicos, reproduzindo e transformando, em graus variáveis,

as permanências das ordens de discurso. Gêneros, estilos e discursos são, sob essa ótica, elementos intermediadores entre práticas (ordens de discurso) e ação (texto) (Fairclough, 2010).

No âmbito da prática social jornalística que compõe esta pesquisa, Marques de Melo e Assis (2016) fornecem um modelo estruturado a partir da prática histórica da imprensa brasileira que permite situar o gênero discursivo editorial no contexto da categorização normalmente utilizada nos portais de mídia de notícias nacional como o do JFSP. O modelo proposto pelos autores – resumido no quadro 11 – tem caráter funcional e se estrutura nas categorias hierárquicas *classe* (os gêneros jornalísticos) e *formato* (as formas de expressão dos gêneros jornalísticos, com certas características comuns).

QUADRO 11: Classificação funcional dos gêneros jornalísticos<sup>[1]</sup> da imprensa brasileira e seus formatos

<b>Classes</b> (gêneros e funções)	<b>Informativo</b> (vigilância social)	<b>Opinativo</b> (fórum de ideias)	<b>Interpretativo</b> (papel educativo, esclarecedor)	<b>Diversional</b> (distração, lazer)	<b>Utilitário</b> (auxílio nas tomadas de decisões cotidianas)
<b>Formatos</b>	- Nota - Notícia - Reportagem - Entrevista	- Editorial - Comentário - Artigo - Resenha - Coluna - Caricatura - Carta - Crônica	- Análise - Perfil - Enquete - Cronologia - Dossiê	- História de interesse humano - História colorida	- Indicador - Cotação - Roteiro - Serviço

Nota: <sup>[1]</sup>As definições de cada um dos gêneros citados podem ser encontradas em Costa (2010).

Fonte: Marques de Melo e Assis (2016, p. 49-51).

Elaboração do autor.

Os autores salientam que as diferenças entre os formatos de uma mesma classe residem em lógicas estabelecidas historicamente no âmbito da prática profissional do jornalismo. No caso dos gêneros de função opinativa:

Pouco há de diferente, externamente, entre os formatos editorial, artigo e comentário. O primeiro talvez seja o que mais se distancia, pelo fato de não trazer assinatura de um autor, já que registra um posicionamento institucional. Os demais são praticamente idênticos: textos assinados nos quais são expostos pontos de vista acerca de algo. A diferença circunstancial está mais além do fato de serem matérias argumentativas. Ocorre que o artigo é, geralmente, elaborado por um especialista, que julga um acontecimento passível de controvérsia a partir de seu repertório; já o comentário é produção de um jornalista tarimbado, com vasta experiência, que analisa certa ocorrência – em geral, relacionada a algum assunto trabalhado, na mesma edição, por

um formato informativo –, relacionando-a a fatos anteriores e fazendo projeções de possíveis desdobramentos (Marques de Melo e Assis, 2016, p. 52).

Acosta e Resende (2014, p. 134) propõem uma categorização para gêneros e suportes na qual definem suportes como "veículos, espaços físicos ou virtuais, sobre os quais os textos ocorrem, potencialmente ou como realização", enfatizando que, sob o ponto de vista discursivo, suportes são espaços sociais, uma vez que são socialmente construídos e relacionam-se a interesses e propósitos particulares no âmbito das práticas sociais. Assim como os gêneros, suportes estão associados ao significado acional do discurso e expressam a atuação semiótica de atores/as sociais de modo relativamente estável. Gêneros e suportes são componentes das ordens de discurso. O quadro 12 apresenta uma aplicação adaptada da categorização proposta pelas autoras para o caso dos editoriais do JFSP.

QUADRO 12: **Categorização de gêneros e suportes aplicado aos editoriais do JFSP (versão *online*)**

Nível de abstração <sup>[1]</sup>			Gênero	Suporte
5	Elevado	Transcende redes particulares de práticas sociais.  Participa da composição de diversos potenciais de organização discursiva.	Pré-gêneros (argumentação, descrição, narração etc.)	[não se aplica]
4	Desencaixado	Transcende redes particulares de práticas sociais.  Potencial para a realização linguística concreta.	Artigo (enquanto conceito geral)	Jornal (enquanto conceito geral)
3	Situado	Específico a uma rede de prática particular (ex.: a prática jornalística de veículos midiáticos).	Artigo de opinião	Suporte midiático jornal <i>online</i>
2	Previsto	Espaço discursivo pré-existente em cadeia de produção já estabelecida no plano do realizado.  Repetição no tempo (no caso de suportes periódicos).	Editorial do JFSP (artigo de opinião institucional)	<i>JFSP online (seção O que a Folha pensa)</i>
1	Realizado	Evento discursivo concreto.  Textos e suportes realizados.	Editorial do JFSP intitulado "Sucesso à reforma", publicado em 21/02/2019.	Edição do <i>JFSP online</i> disponível em 21/02/2019.

Nota:

[<sup>1</sup>] Acosta e Resende (2014) não utilizam, no quadro original, nem numerações nem denominações para os níveis de abstração, apenas descritores. No modelo proposto pelas autoras, "desencaixado", "situado", "previsto" e "realizado" são adjetivações aplicadas a "gênero" e a "suporte", como em "gênero desencaixado". No quadro adaptado, optei por numerar e nominar os níveis de abstração. A denominação "elevado" não é utilizada pelas autoras (adição minha).

Fonte: adaptado de Acosta e Resende (2014, p. 134, quadro 2).

Elaboração do autor.

Fairclough (2003, p. 65) define gêneros como "os aspectos especificamente discursivos de modos de agir e interagir durante eventos sociais"<sup>92</sup>. Realizar análise de gênero discursivo de um dado texto (gênero e suporte em nível de abstração 1, realizado, do quadro 12) implica, para o autor, perguntarmos como esse texto se posiciona e opera na ação e interação social em eventos sociais. Especificamente para os propósitos desta pesquisa, interessa investigar o potencial e tipo de ação discursiva executada por editoriais do JFSP no contexto político da rede de práticas que compõe a esfera pública brasileira, em discussões sobre estruturas e papéis do Estado.

Como esclarece Fairclough (2003), um texto normalmente não se encontra "em" um dado pré-gênero ou gênero, sendo mais comum que se apresente como mescla genérica. Há, contudo, predominância de certos pré-gêneros ou gêneros em alguns tipos de texto, como é o caso do editorial, um texto de caráter opinativo no qual normalmente se observará predominância do pré-gênero argumentação. Em termos de gênero e suporte situados, um editorial do JFSP é um artigo de opinião *online* inserido em uma prática jornalística já estabelecida no plano do realizado, para a qual se pode esperar a predominância de argumentação acerca dos prós e contras que envolvem um dado tema em debate público.

---

<sup>92</sup> No original: "[...] the specifically discursal aspect of ways of acting and interacting in the course of social events."

## 4 METODOLOGIA

Nesta seção são detalhadas as opções metodológicas utilizadas na condução desta pesquisa. São apresentadas as bases críticas normativas e as pressuposições temáticas, no contexto da seguridade social brasileira, empregadas na investigação. Explicitam-se também os fundamentos ontológicos, epistemológicos e metodológicos utilizados, assim como os critérios de seleção do *corpus* e instrumentos para análise discursiva crítica dos aspectos verbais e visuais dos textos que o compõem.

A seção está dividida em cinco subseções. Na primeira, *Bases críticas*, é delineado, sob a perspectiva emancipatória, um modelo crítico normativo no contexto das inter-relações das estruturas sociais de classe, gênero e raça no país. É também construído, em diálogo com esse modelo, um escopo temático mínimo para o debate público sobre previdência e assistência social. Na segunda, *Ontologia, epistemologia e metodologia*, discorre-se sobre o conjunto inter-relacionado de opções ontológicas, epistemológicas e metodológicas que embasaram este estudo, e apresentadas as perguntas que serviram de guia para a investigação. Na terceira parte, *Composição do corpus*, são explicitados os critérios de seleção e recorte discursivo, temporal e temático utilizados para a estruturação do *corpus*, no contexto socioeconômico e político no qual esta pesquisa está inserida. Na quarta subseção, *Instrumentos de análise*, são apresentadas e fundamentadas as ferramentas de análise discursiva crítica escolhidas para a análise do *corpus* – com foco na argumentação, no caso dos aspectos verbais dos textos, e na composição, no que diz respeito aos aspectos visuais. Por fim, na quinta parte, *Análise qualitativa do corpus*, são detalhados os procedimentos metodológicos utilizados, com o auxílio de *software* de análise qualitativa, na análise discursiva crítica dos modos verbais e visuais do *corpus*.

### 4.1 Bases críticas

Demo (1995) salienta o papel essencial de nossos conhecimentos prévios e intuições como gênese e motivação para a realização de qualquer empreendimento investigativo em ciências sociais:

No fundo, nunca colocamos uma pergunta se nada sabemos da resposta. Se nada soubéssemos da resposta, nada teríamos a perguntar. Significa: temos de tudo alguma pré-noção, algum pré-conceito, porque não existe abordagem totalmente desarmada da realidade, assim como não existe sujeito objetivo. Quer dizer, o sujeito é objetivo como fenômeno, mas é necessariamente subjetivo na forma de captar os fenômenos sociais (Demo, 1995, p. 32).

Também refletindo sobre a subjetividade inerente à atividade de pesquisa científica, Fraga (2021) enfatiza a importância ética de se explicitarem os valores que trazemos conosco para as análises:

Non há nada que possa ser escrito que não contenha, explícita ou implícitamente, os valores que a pessoa apoia. Dado esse fato primário, pode-se tentar esconder esses valores ou trazê-los à tona, e a opção moralmente honesta e intelectualmente honesta é a última<sup>93</sup> (Fraga, 2021, p. 80).

Nossos valores guardam forte relação, creio, ao desejo de um certo "estado de coisas" no mundo que seja com eles compatível. Nesta seção traço, nesse sentido, um esboço dos valores que trago comigo para esta pesquisa e dos parâmetros normativos que utilizo na análise realizada na seção 5. Este estudo discursivo crítico sobre dominação e emancipação no âmbito das inter-relações entre Estado e seguridade social no Brasil – com vistas a colaborar para transformações na direção do aumento da emancipação e diminuição da dominação – trata, por conta disso, tanto da análise do que está ocorrendo (nos recortes temático e temporal utilizados), ou seja, de como as coisas (em princípio) *estão*, como o seu cotejo com parâmetros normativos (embasados nas crenças e valores deste pesquisador) do que deveria estar ocorrendo, ou seja, de como as coisas *deveriam estar*.

Fairclough e Fairclough (2012) enfatizam a importância da faceta normativa nos propósitos constitutivos das ciências sociais críticas:

A ciência social crítica difere de outras formas de ciência social na medida em que visa não apenas descrever as sociedades e os sistemas (por exemplo, sistemas políticos), instituições e organizações que fazem parte deles, mas também avaliá-los em termos de ideias de como as sociedades deveriam ser ('a boa sociedade') se quiserem cultivar o bem-estar de seus/suas membros/as em vez de prejudicá-lo. A avaliação está ligada a uma preocupação em compreender as possibilidades, bem como os obstáculos, de mudar as sociedades para torná-las melhores nesses aspectos<sup>94</sup> (Fairclough e Fairclough, 2012, p. 78).

How (2003, p. 50) reforça esse entendimento ao afirmar que "é o ato de comparar e avaliar o que é, com o que em uma situação ideal seria, que mantém o "crítico" na Teoria Crítica

---

<sup>93</sup> No original: "No hay nada que se pueda escribir que no contenga, de manera explícita o implícita, los valores que la persona sustenta. Dado este hecho primario, se puede intentar ocultar esos valores o bien sacarlos a la superficie, y la opción moralmente honesta e intelectualmente honesta es la segunda."

<sup>94</sup> No original: "Critical social science differs from other forms of social science in that it aims not only to describe societies and the systems (e.g. political systems), institutions and organizations which are a part of them but also to evaluate them in terms of ideas of what societies should be like ('the good society') if they are to cultivate the well-being of their members rather than undermine it. Evaluation is linked to a concern to understand possibilities for, as well as obstacles to, changing societies to make them better in such respects."

vivo e em ação"<sup>95</sup>. Sob essa ótica, um desafio que se coloca para qualquer estudo crítico é o de *incorporar*, mas não *subordinar* a análise à sua dimensão normativa, ou seja, empreender esforços no sentido de enxergar, comparar e avaliar, mas não "enxergar normativamente". Quaisquer visões sobre os elementos que estruturam a realidade social sendo analisada e sobre o que venha a ser considerado uma "boa sociedade" são pressuposições que embasam estudos e devem estar sujeitas à crítica, dado que não constituem "verdades". Enfrentar esse desafio de forma adequada é, creio, crucial para não se solaparem as possibilidades de se realizar um estudo social de base discursiva pela ótica da teoria crítica, por conta de problemas potenciais como os apontados por Maingueneau (2015, p. 60), que alerta que "é preciso aceitar ver a crítica voltar-se contra si mesmo", pois o/a analista crítico/a do discurso está sob constante ameaça de ser cooptado/a "pelos jogos de poder que pretende denunciar", ou por Latour (2012, p. 354), para quem "o problema da sociologia crítica é que nunca deixa de estar certa".

#### 4.1.1 Algumas pressuposições

Entre as pressuposições que utilizo como embasamento para a análise discursiva crítica que será realizada na seção 5 está a de que a tensão entre estrutura e agência é fundamental para se entender o mundo social. Em linha com Miguel (2018), entendo que a dominação estrutura esse mundo, portanto a sociedade brasileira. Emancipação relaciona-se fortemente, sob essa visão, com a agência emancipadora contra a dominação estruturante. Também está pressuposto que a dominação atua de forma particularmente relevante, no contexto brasileiro contemporâneo, na forma de três eixos que se inter-relacionam: *classe social*, *raça* e *gênero*. Em versão simplificada, no âmbito das estruturações sociais de classe, a dominação se dá das pessoas ricas sobre as pobres; nas de raça, das pessoas brancas sobre as não brancas; e nas de gênero, dos homens sobre as mulheres e das pessoas heterossexuais e cisgêneras sobre as não heterossexuais e não cisgêneras.

Como creio se possa depreender, a partir das perspectivas teóricas e dados quantitativos apresentados nesta seção, a relação entre Estado e emancipação é complexa e multifacetada, e estreitamente relacionada, no contexto brasileiro, à qualidade (ou intensidade, ou radicalidade) da prática democrática. Tem-se aqui outro pressuposto basilar utilizado neste estudo: o de que a democracia – entendida como *participação política igualitária para o bem comum* – constitui

---

<sup>95</sup> No original: "It is the act of comparing and evaluating what is, with what in an ideal situation it would be, that keeps the 'critical' in Critical Theory alive and kicking."

um "bem social" em si, que deve embasar e integrar toda e qualquer luta por emancipação. Uma "boa sociedade", pressupõe-se aqui, é necessariamente uma sociedade democrática.

Para tornar-se "boa", uma sociedade precisa se estruturar política e economicamente para tal. No contexto brasileiro, como ressaltai, será pressuposto neste estudo que estruturas opressoras inter-relacionadas de classe social, raça e gênero desempenham papel particularmente importante no impedimento do aumento do grau de emancipação social da grande maioria da população brasileira. A noção de "grau" também é fundante para esse estudo, pois trabalho com base na concepção de que *dominação* e *emancipação* são polos (inatingíveis em seus extremos) de um contínuo, entre os quais oscilamos socialmente – para pior (mais dominação), ou melhor (mais emancipação) –, movimento no qual o embate social por hegemonia, como aponta Mouffe (2013), desempenha função essencial.

Também estou pressupondo que, no contexto brasileiro contemporâneo, a construção de uma "boa" sociedade tem no Estado nacional republicano um/a de seus/suas atores/as sociais fundamentais – tanto no sentido da construção dessa "boa" sociedade, quanto no de sua desconstrução ou impedimento. As possibilidades emancipatórias de brasileiros/as se relacionam de forma estreita, creio, com as estruturas constitucionais e ações do Estado. Como vimos, em tese a construção de uma "boa" sociedade tanto não necessita de um Estado nacional republicano como é bem provável que a gênese imbricada do Estado com o regime de acumulação capitalista, como defende Mascaro (2013), e sua dimensão inerentemente violenta e coercitiva, como aponta Bourdieu (2014), sejam francamente incompatíveis com o ideal de liberdade que subjaz à ideia de emancipação. O quão democrático (de fato) e emancipador (de fato) um Estado nacional republicano pode/consegue ser? Sob o padrão mundial de poder pós-moderno-capitalista-colonial-patriarcal descrito por Quijano (2014) e Lugones (2014), Estado e democracia real encontram-se, no Brasil e na América Latina, bastante apartados. Na seara das alternativas ao impasse estatal, experiências localizadas de autogoverno (como, por exemplo, a dos caracóis do movimento Zapatista mexicano e dos assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) brasileiro – *exemplos* ao invés de *modelos*, na distinção de Castro (2017), constituem importantes iniciativas emancipatórias *desde abajo*, mas encontram-se (ainda) sob o escopo de atuação política dos Estados nacionais capitalistas.

No âmbito dessa complexa e multifacetada relação entre Estado, democracia e emancipação no contexto brasileiro contemporâneo, será também utilizado como pressuposto neste estudo que o Estado nacional republicano brasileiro – atualmente regido pelas normas

originais da CF 1988 e por suas numerosas emendas e legislações auxiliares regulatórias posteriores – pode atuar, até os limites de sua condição inerente de Estado, de forma *muito mais favorável* à causa emancipatória do que em geral tem ocorrido durante a Terceira República. Será aqui pressuposto, além disso, que uma atuação estatal em moldes mais emancipatórios depende primordialmente da política, e somente de forma secundária da economia – no entendimento de que esta deve estar sempre subordinada àquela, e de que a economia de mercado não se autorregula. A existência futura de um Estado mais emancipatório no Brasil depende então, sob essa ótica, de um aprofundamento radical da democracia brasileira – uma questão primordialmente política – e da conseqüente transformação estrutural das atuais relações sociais, políticas e econômicas entre Estado e sociedade, em especial no que diz respeito às estruturas opressoras de classe social, raça e gênero.

#### 4.1.2 Um "estado de coisas" emancipatório

Para construir a projeção de um "estado de coisas" socialmente desejável, porque mais emancipatório, para o caso brasileiro, utilizo aqui como ponto de partida o rol de *capacidades mínimas* desenvolvido por Nussbaum (2011). Trata-se de capacidades, segundo a autora, que todas as pessoas deveriam possuir para poderem levar uma vida humanamente digna. Para Nussbaum, o papel social (mínimo) do Estado deve ser, nesse contexto, o de viabilizar o desenvolvimento dessas capacidades por parte de todos/as.

Apresento a seguir um breve exercício imaginativo, elaborado a partir das dez capacidades centrais elencadas pela autora – que dialogam, no meu entender, de forma estreita com a problemática emancipatória – sob o ponto de vista das inter-relações opressivas relacionadas a estruturas de classe social, raça e gênero relevantes para o contexto brasileiro. Faço isso a partir da projeção de condições sociais que entendo (minimamente) necessárias para que uma personagem que chamarei de Joana – uma mulher negra e lésbica que nasceu e vive na periferia de uma grande cidade brasileira – possa conduzir sua vida de forma plena, em um contexto social emancipatório.

*Capacidades centrais* (Nussbaum 2011, p. 33):

1. *Vida*. Ser capaz de viver até o fim de uma vida humana de duração normal; não morrer prematuramente, ou antes que a vida esteja tão reduzida que não valha a pena ser vivida<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> No original: "1. *Life*. Being able to live to the end of a human life of normal length; not dying prematurely, or before one's life is so reduced as to be not worth living."

2. *Saúde corporal*. Ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; estar adequadamente nutrido/a; ter abrigo adequado<sup>97</sup>.

3. *Integridade corporal*. Ser capaz de se mover livremente de um lugar para outro; estar seguro/a contra agressões violentas, incluindo agressão sexual e violência doméstica; ter oportunidades de satisfação sexual e de escolha em questões de reprodução<sup>98</sup>.

Para não ter sua vida prematuramente abreviada, Joana deve ter acesso a serviços de saúde e a proteção contra morte violenta. Isso depende, entre outras coisas, de ela poder contar, no local onde reside, com um sistema público de saúde que a atenda com qualidade. Para não sofrer morte violenta, ela deve estar protegida por um comportamento social coletivo e um sistema público de segurança não violentos e não discriminatórios, que condenem e restrinjam a agressão física e/ou sexual – em todas as suas formas, dentro e fora do lar – motivada por classe social, raça ou gênero. Para ter boa saúde e estar adequadamente nutrida, além de contar com um bom sistema público de saúde, Joana deve ter acesso a alimentação saudável e a cuidados com o corpo. Isso depende de ela ter a seu dispor um sistema público de informação e educação que a auxilie a descobrir e entender quais são as formas de alimentação saudável – e a obter renda profissional suficiente para poder adquirir os alimentos adequados. Para que possa cuidar do corpo, Joana deve ter tempo livre suficiente para se exercitar, e isso depende de sua jornada diária de trabalho e de seu tempo de deslocamento entre casa e trabalho não serem longos demais. Para que sua boa saúde inclua uma boa saúde reprodutiva, ela deve ter acesso, por meio do sistema público de saúde, a cuidados ginecológicos e obstétricos de qualidade e não violentos, que incluam a possibilidade de abortar com segurança. Para que possa estar adequadamente abrigada, Joana deve obter renda suficiente a partir de seu trabalho para alugar ou comprar uma residência digna, ou viver em um país em que moradia adequada e propriedade não se vinculem de forma estreita. Para poder se deslocar livremente, ela deve poder contar com um sistema público de transporte bom e eficiente – gratuito ou que não comprometa sua renda de forma significativa.

4. *Sentidos, imaginação e pensamento*. Ser capaz de usar os sentidos, imaginar, pensar e raciocinar – e fazer essas coisas de um modo “verdadeiramente humano”, um modo informado e cultivado por uma educação adequada, incluindo – mas de nenhuma forma limitado a – letramento e formação matemática e científica. Ser capaz de usar a imaginação e o pensamento em conexão com a experiência e produção de obras e eventos de sua própria escolha, religiosos, literários, musicais e assim por diante. Ser capaz de usar a mente de maneiras protegidas por garantias de liberdade de expressão

---

<sup>97</sup> No original: "2. *Bodily health*. Being able to have good health, including reproductive health; to be adequately nourished; to have adequate shelter."

<sup>98</sup> No original: "3. *Bodily integrity*. Being able to move freely from place to place; to be secure against violent assault, including sexual assault and domestic violence; having opportunities for sexual satisfaction and for choice in matters of reproduction."

no que diz respeito tanto à expressão política quanto artística, e à liberdade de exercício religioso. Ser capaz de ter experiências prazerosas e evitar dores não benéficas<sup>99</sup>.

5. *Emoções*. Ser capaz de ter apegos a coisas e pessoas fora de nós mesmos; amar aqueles que nos amam e cuidam de nós, lamentar sua ausência; em geral, amar, sofrer, sentir saudade, gratidão e raiva justificada. Não ter o desenvolvimento emocional prejudicado por medo e ansiedade. (Apoiar essa capacidade significa apoiar formas de associação humana que podem se mostrar cruciais em seu desenvolvimento)<sup>100</sup>.

6. *Razão prática*. Ser capaz de formar uma concepção do bem e se engajar na reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida. (Isso implica proteção para a liberdade de consciência e observância religiosa)<sup>101</sup>.

7. *Afiliação*.

(A) Ser capaz de viver com e para os/as outros/as, reconhecer e mostrar preocupação por outros seres humanos, envolver-se em várias formas de interação social; ser capaz de imaginar a situação do outro. (Proteger essa capacidade significa proteger as instituições que constituem e nutrem tais formas de afiliação, e também proteger a liberdade de reunião e expressão política).

(B) Ter as bases sociais do respeito próprio e da não humilhação; poder ser tratado como um ser digno cujo valor é igual ao dos outros. Isso implica disposições de não discriminação com base em raça, sexo, orientação sexual, etnia, casta, religião, origem nacional<sup>102</sup>.

Para ser capaz de sentir, imaginar e pensar de forma ampla e livre, Joana deve estar inserida em um ambiente familiar e social não opressor tanto em termos de recursos materiais essenciais ao bem-estar (estar livre de alimentação precária, falta de conforto e segurança etc.) como em relação à sua condição de mulher (estar livre da divisão sexual e injusta do trabalho doméstico, da violência doméstica etc.) e de lésbica (estar livre de segregação laboral e de opressão religiosa com base em gênero/sexualidade etc.). Joana deve também ter acesso a um sistema público de informação e educação que seja afetiva e intelectualmente acolhedor e

---

<sup>99</sup> No original: "4. *Senses, imagination, and thought*. Being able to use the senses, to imagine, think, and reason—and to do these things in a “truly human” way, a way informed and cultivated by an adequate education, including, but by no means limited to, literacy and basic mathematical and scientific training. Being able to use imagination and thought in connection with experiencing and producing works and events of one’s own choice, religious, literary, musical, and so forth. Being able to use one’s mind in ways protected by guarantees of freedom of expression with respect to both political and artistic speech, and freedom of religious exercise. Being able to have pleasurable experiences and to avoid nonbeneficial pain."

<sup>100</sup> No original: "5. *Emotions*. Being able to have attachments to things and people outside ourselves; to love those who love and care for us, to grieve at their absence; in general, to love, to grieve, to experience longing, gratitude, and justified anger. Not having one’s emotional development blighted by fear and anxiety. (Supporting this capability means supporting forms of human association that can be shown to be crucial in their development)."

<sup>101</sup> No original: "6. *Practical reason*. Being able to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one’s life. (This entails protection for the liberty of conscience and religious observance)."

<sup>102</sup> No original: "7. *Affiliation*. (A) Being able to live with and toward others, to recognize and show concern for other human beings, to engage in various forms of social interaction; to be able to imagine the situation of another. (Protecting this capability means protecting institutions that constitute and nourish such forms of affiliation, and also protecting the freedom of assembly and political speech.) (B) Having the social bases of self-respect and nonhumiliation; being able to be treated as a dignified being whose worth is equal to that of others. This entails provisions of nondiscrimination on the basis of race, sex, sexual orientation, ethnicity, caste, religion, national origin."

estimulante. Isso implica ela ter estado/estar inserida em um ambiente informacional e educacional em que ser menina/mulher ou menino/homem, ser preta, parda ou branca, ser lésbica, gay, não binária etc., ter mais ou menos dinheiro, não implicam mais ou menos acesso a informações plurais ou bens essenciais, nem embasam sentimentos de opressão e discriminação. Joana deve viver em um contexto informacional e educacional que proporcione universalmente acesso a informações e formações educacionais amplas e plurais, de educação afetiva, intelectual e crítica, que permita e estimule o debate e a livre e criativa expressão de todos/as em termos políticos, artísticos, religiosos etc. Para ter um desenvolvimento emocional integral e poder estabelecer relações afetivas plenas, o ambiente social e familiar no qual Joana vive não pode fazê-la sentir que ser mulher é ser menos do que ser homem, que ser negra é um problema, que ser lésbica é uma perversão, que muitos/as terem pouco e poucos/as terem muito é normal e natural. Para poder refletir criticamente e decidir sobre os rumos de sua vida, Joana deve poder se imaginar em múltiplas situações de vida, e para isso deve estar inserida em um contexto social no qual pessoas como ela ocupam de forma proporcional todo o espectro de opções e ocupações sociais, e não apenas as de menor prestígio, maior estigma, ou determinadas por critério de gênero, raça ou classe social. Para poder se engajar de forma plena em múltiplas formas de interação e solidariedade social, Joana não deve se sentir, por influência de fatores sociais que lhe são externos, menos, menor ou pior, em nenhuma dimensão.

8. *Outras espécies*. Ser capaz de viver com preocupação por e em relação aos animais, plantas e ao mundo da natureza<sup>103</sup>.

Para poder refletir e decidir sobre suas relações com a natureza, Joana deve ter acesso a um sistema público de informação e educação que promova o conhecimento ecológico e o debate crítico sobre a visão androcêntrica que separa o ser humano da natureza, assim como a respeito dos efeitos de sistemas econômicos sobre o meio-ambiente. Deve também ter a possibilidade de se engajar politicamente em movimentos sociais que atuem nessa área. Deve ter acesso a espaços e oportunidades de experiência ao ar livre, podendo desfrutar seu ser no mundo de forma integral.

9. *Ludicidade*. Poder rir, brincar, desfrutar de atividades recreativas<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> No original: "8. *Other species*. Being able to live with concern for and in relation to animals, plants, and the world of nature."

<sup>104</sup> No original: "9. *Play*. Being able to laugh, to play, to enjoy recreational activities."

Para poder ter prazer lúdico em sua vida, Joana deve ter acesso a múltiplas opções de lazer que não sejam restritivas em termos geográficos (por não estarem localizadas na região na qual ela reside ou por serem de acesso por transporte público dificultado ou impossível), nem econômicos (por serem financeiramente onerosas) ou sociais (por conterem normas explícitas ou implícitas de discriminação por gênero, raça ou classe social).

10. *Controle sobre o ambiente.*

(A) *Político.* Ser capaz de participar efetivamente das escolhas políticas que regem a vida; ter o direito de participação política, proteção de liberdade de expressão e associação.

(B) *Matéria.* Ser capaz de ter bens (móveis e imóveis) e ter direitos de propriedade em igualdade de condições com os/as demais; ter o direito de procurar emprego em igualdade de condições com os/as demais; estar livre de buscas e apreensões injustificadas. No trabalho, poder trabalhar como ser humano, exercitando a razão prática e se engajando em relações significativas de reconhecimento mútuo com outros/as trabalhadores/as.<sup>105</sup>

Para poder participar de forma significativa e efetiva da vida política nacional que afeta diretamente sua vida, Joana deve poder se integrar de forma livre e informada em associações, movimentos e partidos que lutem pelos resultados políticos que ela entenda serem bons e necessários. Para que essa integração ocorra, é necessário que as associações, movimentos e partidos nos quais Joana venha a querer se engajar não possuam mecanismos restritivos e discriminatórios em termos de gênero (predominância masculina e critérios heteronormativos implícitos etc.), raça (predominância de pessoas brancas etc.) e classe social (critérios explícitos ou implícitos de seleção com base em renda etc.). Para ter direitos de propriedade em igualdade de condições com as demais pessoas, Joana deve ter acesso a formação profissional, trabalho, renda e crédito em igualdade de condições com todos/as. Isso significa que nem sua obtenção de formação educacional e profissional, nem de trabalho, nem de crédito, devem ser restringidas por Joana ser mulher, negra, lésbica e morar na periferia. No ambiente de trabalho, Joana deve encontrar pessoas como ela presentes em todas as posições ocupacionais, não apenas nas de hierarquia mais baixa, ou apenas em ocupações determinadas por critérios de gênero, raça ou classe social. Deve ser também capaz de ocupar qualquer posição profissional com base em critérios de seleção não relacionados a gênero, raça ou classe social. Joana deve se sentir um

---

<sup>105</sup> No original: "10. *Control over one's environment.* (A) *Political.* Being able to participate effectively in political choices that govern one's life; having the right of political participation, protections of free speech and association. (B) *Material.* Being able to hold property (both land and movable goods), and having property rights on an equal basis with others; having the right to seek employment on an equal basis with others; having the freedom from unwarranted search and seizure. In work, being able to work as a human being, exercising practical reason and entering into meaningful relationships of mutual recognition with other workers."

ser humano plenamente igual a seus/suas colegas para poder desenvolver trabalho colaborativo e significativo com eles/as. Para ter acesso a crédito e bens, deve ser bem remunerada por seu trabalho e poder recorrer a um sistema de crédito de função social.

Esse breve exercício de aplicação das capacidades fundamentais defendidas por Nussbaum (2011) a condições potencialmente viabilizadoras de emancipação social para uma brasileira ficcional pode contribuir, creio, para o dimensionamento do escopo "mínimo" do desafio emancipatório e das suas estreitas relações com estruturas opressoras de classe social, raça e gênero. Como demonstram as estatísticas brasileiras, há uma imensa distância das condições sociais atuais no Brasil em relação à superação desse desafio: para a grande maioria dos/as brasileiros/as, acesso precarizado a renda, saúde, educação, moradia, lazer e segurança constitui o "normal" – a precariedade socialmente normalizada. O frágil sistema de seguridade social brasileiro tem, creio, relação direta e de mão dupla com esse quadro social de precariedade antiemancipatória. Por um lado, a precariedade social brasileira – em larga medida, conforme pressuposto neste estudo, resultante de estruturas sociais opressoras relacionadas a classe social, raça e gênero – inviabiliza a existência de um sistema de seguridade social robusto por inanição política e econômica, por outro, essa precariedade é aprofundada pelo estrangulamento do sistema de seguridade, que deveria atuar justamente em momentos de grande fragilidade da vida humana – doença, incapacidade laboral, desemprego, velhice.

#### **4.1.3 Debate emancipatório sobre o financiamento social da seguridade – um escopo temático mínimo**

Aplico agora a noção de "escopo mínimo" aos aspectos mais especificamente discursivos das relações entre Estado brasileiro, emancipação e seguridade social. Neste estudo será pressuposto que o debate público nesses campos temáticos, sob a perspectiva normativa de se constituir em um "bom debate" – um debate com vistas à construção social do bem-estar coletivo – deve abarcar um escopo mínimo de questões, entendidas aqui como essenciais, relativas às estruturas de dominação inter-relacionadas de classe social, raça e gênero, assim como as possibilidades correlatas de agência de caráter emancipatório.

O quadro 13 apresenta uma proposta de dimensionamento desse *escopo temático mínimo* para a discussão da problemática *Estado brasileiro, emancipação e seguridade social*. Pressupõe-se aqui que, dadas suas estreitas inter-relações, a discussão sobre atuação estatal emancipadora deve necessariamente incorporar, além das áreas temáticas gerais (coluna *Área*) que oficialmente compõem a seguridade social no texto constitucional – no caso deste estudo,

circunscritas a *previdência e assistência social*, sem inclusão da área de saúde –, também as áreas temáticas correlatas de *Renda, riqueza e tributação*, e *Trabalho e emprego*. Esses campos correlatos são considerados aqui essenciais para uma discussão minimamente informada sobre como se operar a seguridade social no Brasil, dada a relação direta dessas áreas com as possibilidades de obtenção de receitas públicas para a manutenção do sistema.

As colunas [A] e [B] do quadro 13 apresentam, respectivamente, para cada uma das áreas temáticas, sinopses da situação social brasileira atual (como as coisas, em princípio, *estão*) e de uma situação desejável sob o ponto de vista emancipatório (como as coisas *deveriam estar* – a partir da visão adotada neste estudo). Tanto a situação atual como a desejável encontram-se delineadas tendo-se em mente as estruturas de dominação – e correspondentes possibilidades de ação emancipatória – de classe social, raça e gênero. Entre as colunas [A] e [B] reside o espaço de atuação das políticas de seguridade social – nas quais o Estado brasileiro não desempenha papel exclusivo, mas possui função central, dada sua constituição como principal instituição nacional de regulação e coordenação da ação pública. Parte-se do pressuposto de que o estado de coisas [A] constitui uma realidade social no Brasil de hoje –, como uma ação que seja, em tese, *conducente* ao estado de coisas delineado em [B], a partir da situação [A]. Uma atuação pública em prol de mais emancipação para a população brasileira por parte do Estado na área da seguridade social se define, portanto, nessa proposta de formulação, como uma atuação conducente ao estado futuro de coisas descrito em [B].

QUADRO 13: Escopo temático mínimo de discussão da problemática *Estado brasileiro, emancipação e seguridade social* no âmbito das áreas de previdência e assistência social

Área	[A] Situação brasileira atual (como está)	[B] Situação desejável (como deveria estar)
Renda, riqueza e tributação	A renda média é baixa, e a renda e a riqueza apresentam nível elevado de concentração (possivelmente o maior do mundo).	Renda média elevada, e renda e riqueza com nível baixo de concentração.
	A renda média dos homens é superior à das mulheres; a das pessoas brancas, superior à das não brancas; e a das pessoas heterossexuais e cisgêneras, superior à das não heterossexuais e não cisgêneras.	Renda média igual entre homens e mulheres, pessoas brancas e não brancas, pessoas heterossexuais e cisgêneras e não heterossexuais e não cisgêneras.
	O sistema tributário é regressivo, ou seja, as pessoas mais pobres pagam, proporcionalmente à renda, mais tributos do que as pessoas mais ricas.	Sistema tributário progressivo, no qual pessoas mais ricas pagam, proporcionalmente à renda, mais tributos do que as pessoas mais pobres.
Trabalho e emprego	Os níveis de desigualdade salarial, informalidade e desemprego são elevados.	Níveis baixos de desigualdade salarial, informalidade e desemprego.

	Os níveis de desemprego, informalidade e concentração em empregos de menor remuneração são maiores para mulheres do que para homens; para pessoas não brancas do que brancas; e para pessoas não heterossexuais e não cisgêneras do que para heterossexuais e cisgêneras.	Níveis de desemprego, de informalidade e de concentração em empregos de menor remuneração iguais (e baixos) para homens e mulheres; para pessoas brancas e não brancas; e para pessoas heterossexuais e cisgêneras e não heterossexuais e não cisgêneras.
	O trabalho doméstico e de cuidado familiar (de crianças e idosos/as, essencial para a reprodução da vida social) não é remunerado (pois não é reconhecido como atividade econômica). Mulheres exercem a quase totalidade desse trabalho (em dupla jornada) e apresentam maior intermitência laboral do que homens.	Trabalho doméstico e de cuidado familiar remunerado (pois reconhecido como atividade econômica). Mulheres e homens exercendo em paridade o trabalho doméstico e de cuidado familiar e apresentando padrões igualitários de intermitência laboral.
Previdência e assistência social	A renda média previdenciária e a taxa de reposição são baixas, e apresentam nível elevado de concentração e desigualdade intra e entre os diferentes regimes previdenciários.	Regimes previdenciários homogêneos, com renda média e taxa de reposição elevadas, e com nível baixo de concentração e desigualdade.
	O sistema de proteção social por vulnerabilidade econômica (desemprego, incapacidade laboral, informalidade etc.) oferece renda média baixa e possui limitações temporais de cobertura.	Sistema de proteção social por vulnerabilidade econômica com renda média compatível com as necessidades de bem-estar e sem limitações temporais de cobertura.
	A renda média previdenciária dos homens é superior à das mulheres; a das pessoas brancas, superior à das não brancas; e a das pessoas heterossexuais e cisgêneras, superior à das não heterossexuais e não cisgêneras.	Renda média previdenciária igualitária entre homens e mulheres, pessoas brancas e não brancas, pessoas heterossexuais e cisgêneras e não heterossexuais e não cisgêneras.

Elaboração do autor.

Note-se que, nessa proposta de escopo temático mínimo para a discussão da problemática em tela, o debate está sendo circunscrito à presença do Estado como dado da realidade política e social brasileira, cuja existência desejável ou indesejável não está sendo colocada em questão – está-se propondo uma discussão em torno de ações emancipatórias consideradas possíveis por parte do Estado. Ou seja, na situação desejável descrita em [B] não se está cogitando – como ponto de partida teórico e analítico – a possibilidade de uma sociedade brasileira organizada primordialmente por outra instituição que não o Estado nacional (republicano).

Concordando com Mascaro (2013) em sua visão de que Estado nacional e capitalismo estão umbilicalmente associados, a pressuposição da presença do Estado como agente potencialmente emancipatório adotada nesse estudo também implica a pressuposição de que a situação desejável pode ser concretizada, em tese, *por dentro* do sistema econômico capitalista

– por meio de transformações profundas nos fundamentos das atuais relações políticas e econômicas entre Estado, mercado e sociedade. Transformações que teriam por base, como discutimos na seção 3, as contradições *iminentes* ao sistema atual, exploradas em seus próprios termos. Mudanças que, se logradas de fato em nível suficientemente transformador, implicariam, creio, ter-se avançado politicamente na transição para um outro sistema econômico, distinto do atual.

#### **4.2 Ontologia, epistemologia e metodologia**

Este estudo discursivo crítico sobre as relações entre Estado e emancipação no Brasil – motivado pela percepção de que as funções e ações do Estado desempenham papel crucial nas possibilidades de emancipação da população – foi conduzido na forma de uma pesquisa qualitativa documental. Nela analisei as representações publicadas por um dos principais veículos da mídia digital brasileira de notícias, o JFSP, sobre o Estado e suas ações. Mais especificamente, investiguei como o jornal representa discursivamente, em editoriais institucionais publicados em 2019, as ações do Estado brasileiro na área de previdência e assistência social – as realizadas, as que para o jornal deveria ter realizado ou realizar, os/as atores/as sociais participantes ou ausentes nessas ações etc. A partir da análise, detalhada na seção 5, teci considerações – nos limites do que as opções metodológicas e os dados analisados permitiram – sobre relações entre Estado e emancipação no Brasil, dedicando especial atenção a questões pertinentes a classe social, gênero e raça.

Do ponto de vista da necessária coerência, em qualquer esforço de pesquisa, entre opções ontológicas, epistemológicas e metodológicas (Mason, 2002; Resende, 2008; Resende, 2017), esta investigação esposou, em termos ontológicos, a perspectiva crítico-realista sobre a realidade social (Bhaskar, 1998; 2008; 2016) explicitada na seção 3. Ou seja, pressupus que a realidade social existe de forma algo independente do conhecimento que tenhamos sobre ela, mas é cognoscível e passível de transformação por ação humana – ação discursiva inclusive, com utilização dos conhecimentos construídos sobre a realidade.

Sob o ponto de vista epistemológico, este estudo partiu do pressuposto de que é possível – e relevante – conhecer aspectos da realidade social e institucional concernentes ao Estado brasileiro e seu papel na problemática emancipatória por meio da análise discursiva de textos produzidos um ator social em particular, o JFSP. Esse ator – influente na esfera pública mediada brasileira por seu histórico de atuação social, política e econômica, como vimos na seção 2 – produziu textos argumentativos a respeito das funções e ações do Estado em uma das

áreas de elevado impacto nas possibilidades de emancipação social da população: as políticas públicas brasileiras em seguridade social, mais especificamente nas áreas de previdência e assistência social. Considerou-se, sob a perspectiva epistemológica, que as representações discursivas particulares desse ator social sobre o Estado e suas ações desempenharam – e continuam a desempenhar – papel potencialmente relevante no embate discursivo travado na esfera pública. Mais ainda, que essas ações têm consequências sociais, políticas e econômicas potenciais também relevantes, sob ótica mais abrangente, para a questão emancipatória.

Em termos metodológicos, optou-se pela investigação das representações discursivas do JFSP sobre o Estado e suas ações presentes na expressão desse veículo de mídia em textos de caráter predominantemente opinativo/argumentativo – os editoriais institucionais do jornal. O recorte temático foi a seguridade social brasileira – nas áreas de previdência e assistência social –, no contexto específico da mais recente reforma realizada no sistema. O recorte temporal abarcou o período de cerca de dez meses, em 2019, em que a reforma tramitou no Legislativo até ser aprovada – período que se insere no contexto histórico mais amplo da Terceira República e das várias reformas do sistema de previdência e assistência social nele ocorridas.

Escolheu-se também, sob o ponto de vista metodológico, utilizar ferramentas de investigação discursiva com potencial para desvelar aspectos relativos tanto à representação discursiva que o ator social institucional em tela, o JFSP, constrói acerca do Estado brasileiro, suas atribuições e inter-relações com outros/as atores/as sociais, como às ações que o JFSP, em suas construções discursivas, insta o Estado a realizar, ou entende que o Estado deveria ter realizado.

No contexto desse conjunto – que se pretende coerente – de opções ontológicas, epistemológicas e metodológicas, a análise discursiva crítica dos textos do *corpus* foi orientada por duas perguntas de pesquisa:

- 1) Como o Estado brasileiro deve atuar nas áreas de previdência e assistência social, segundo o JFSP?
- 2) Como o JFSP representa o Estado brasileiro e suas ações nas áreas de previdência e assistência social?

Essas perguntas foram respondidas e complementadas ao longo da análise discursiva crítica dos dados realizadas na seção 5, tendo em vista o monitoramento de sua pertinência à preocupação central do estudo – as relações entre Estado e emancipação, com ênfase em aspectos relacionados a classe social, raça e gênero.

### **4.3 Composição do *corpus***

Os textos selecionados para a composição do *corpus* foram obtidos a partir da seção do portal do JFSP dedicada a gêneros de função opinativa – conforme a categorização proposta por Marques de Melo e Assis (2016) –, intitulada *Opinião*<sup>106</sup>, mais especificamente da subseção *O que a Folha pensa*, dedicada exclusivamente aos editoriais institucionais, que expressam a opinião do jornal sobre temas nacionais e internacionais escolhidos.

#### **4.3.1 Segmentação verbo-visual**

O quadro 14 contém, a título de exemplificação, um recorte da disposição de componentes verbo-visuais em um editorial do JFSP.

#### **QUADRO 14: Exemplo de disposição visual de editorial do JFSP**

---

<sup>106</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opinio/>>.

EDITORIAL

## A reforma se move

Proposta para a Previdência passa pela CCJ sem mudanças relevantes



Deputados comemoram a aprovação de parecer de relator da reforma da Previdência em sessão da CCJ - Pedro Ladeira/Folhapress

25.abr.2019 às 2h00

EDIÇÃO IMPRESSA

Ouvir o texto A- A+

Embora tardia, a [aprovação da proposta de reforma da Previdência](#) pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, na noite de terça (23), reforça a impressão de que uma certa inércia política favorece o avanço do texto.

A imperícia do governo Jair Bolsonaro (PSL) nos entendimentos com os partidos atrasou a data de votação além do usual. Ainda assim, obteve-se maioria expressiva no colegiado, de 48 a 18 em um total de 66 membros. Convém recordar que, em 2016, o projeto previdenciário encaminhado por Michel Temer (MDB) passou ali por 31 a 20.

notícias da folha no seu email

Digite seu e-mail

relacionadas



Forças corporativas

Fonte: portal eletrônico do JFSP, seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*.

Elaboração do autor.

O quadro 15 apresenta de forma esquemática a disposição geral dos elementos verbais e visuais em uma página de editorial do JFSP. O esquema não está em escala, e a disposição dos agrupamentos visuais variará em alguma medida a depender do dispositivo eletrônico de leitura e aplicativo de acesso à página.

QUADRO 15: Estrutura verbal-visual de página eletrônica contendo editorial do JFSP

Logomarca da Universo Online (UOL) Logomarca do JFSP Ferramenta de busca no portal Campos para <i>login</i> de assinantes e assinaturas Menu de navegação		
Anúncios publicitários		
Data e horário de publicação do editorial	Nome da subseção <b>Título do editorial</b>	Campo para cadastro na <i>newsletter</i> do JFSP

Link para informações sobre a edição impressa do JFSP  Ferramentas de acessibilidade	<p style="text-align: center;"><b>Linha fina</b>  <i>Links para redes sociais</i>  <b>Fotografia (com legenda)</b>  <b>Texto verbal do editorial (pode conter gráfico)</b>  Anúncios publicitários (entremeados ao texto)  Assinatura institucional</p>	Links para outros textos da seção Opinião  Anúncios publicitários
	<p style="text-align: center;"><i>Links para redes sociais</i>  Anúncio publicitário do JFSP  Palavras-chave  Área de comentários de leitores/as  <i>Links de contato/envio de comentários ao JFSP</i></p>	
	<p style="text-align: center;"><i>Links para notícias e reportagens do JFSP</i>  <i>Links para matérias de anunciantes</i></p>	
<i>Links para os textos mais lidos da seção Opinião</i>		
<i>Links para notícias e reportagens do JFSP</i>		Anúncios publicitários
Logomarca do JFSP Menu de seções do portal Campo para cadastro na <i>newsletter</i> do JFSP <i>Links para redes sociais</i> Declaração de direitos autorais		

Fonte: portal eletrônico do JFSP, seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*.

Elaboração do autor.

No âmbito da multiplicidade de elementos textuais e visuais que compõem uma página do JFSP contendo um editorial, a análise discursiva crítica a que se propõe esta pesquisa teve por foco o agrupamento de elementos realçados em negrito na área acinzentada do quadro 15, considerados mais diretamente relacionados ao conteúdo do editorial:

- título;
- linha fina;
- fotografia (com legenda); e
- texto verbal (pode conter gráfico).

Esse agrupamento não ocupa mais do que cerca de um sexto do espaço visual total da página. Os editoriais do JFSP são textos curtos, de 400 a 450 palavras em média. As fotografias – sempre na sobriedade do preto e branco, dispostas quase que invariavelmente imediatamente após a linha fina –, figuram em destaque, ocupando o equivalente a cerca de um quarto do espaço ocupado pelo texto verbal do editorial. Os títulos são sempre frases nominais – cujo efeito retórico potencial, para Perelman e Olbrechts-Tyteca (2014, p. 206), é o de sugerir o estatuto de fato ao enunciado, de "estabelecer o que se diz fora do tempo e, desse modo, fora

da subjetividade, da parcialidade". Algumas poucas vezes editoriais incluem também gráficos, com informação quantitativa relacionada à argumentação desenvolvida, que também foram analisados.

Não foram objeto de análise os comentários dos/as leitores/as sobre os editoriais – dado que o foco desta pesquisa são os textos opinativos produzidos pelo JFSP –, nem os demais elementos verbais e visuais apresentados no quadro 15, pois se considerou que eles não guardam relação relevante de conteúdo com os editoriais em questão. Ademais, alguns dos elementos que não fizeram parte da análise, como anúncios e *links* para outros textos, são frequente e imprevisivelmente alterados pelo jornal ao longo do tempo.

Também não foram tema de análise os créditos autorais das fotografias que integram as legendas dessas imagens, as quais foram analisadas enquanto escolhas institucionais do JFSP – e não de seus/suas eventuais autores/as – para a composição representacional multimodal dos editoriais.

#### **4.3.2 Segmentação temática e temporal**

Em termos temporais, o *corpus* foi composto pelos editoriais institucionais do JFSP que trataram de seguridade social nas áreas de previdência e assistência entre os publicados entre 20 de fevereiro de 2019 e 11 de novembro de 2019, período correspondente à tramitação da PEC nº 6/2019 pela Câmara dos/as Deputados/as e Senado Federal, que resultou na promulgação da EC nº 103/2019, instituidora da reforma do sistema.

O jornal publica regularmente dois editoriais institucionais por dia na seção *Opinião* de seu portal eletrônico. A localização dos editoriais<sup>107</sup> na internet foi realizada por meio da combinação da utilização da ferramenta interna de busca do portal do JFSP com a da ferramenta de busca avançada do Google<sup>108</sup>, junção que possibilitou o acesso a todos os textos publicados no período escolhido.

Os argumentos de busca utilizados na ferramenta Google tiveram por base elementos comuns a todos os editoriais publicados pelo JFSP, a saber:

- Título da subseção: "O que a Folha pensa";

---

<sup>107</sup> Os editoriais do JFSP estão disponíveis somente para assinantes do jornal.

<sup>108</sup> Disponível em: <[https://www.google.com/advanced\\_search](https://www.google.com/advanced_search)>.

- Subdomínio da seção Opinião (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio>), com especificação das pastas relativas ao ano e mês em questão. Ex.: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02>;
- Data: dia, mês e ano, no formato padrão utilizado pelo jornal. Ex.: 5.mar.2019;
- Assinatura institucional: editoriais@grupofolha.com.br.

Na ferramenta interna ao portal do JFSP, foram utilizados o argumento de busca "editoriais@grupofolha.com.br" e os filtros "Período > Personalizado" e "Seções > Editoriais > Opinião".

As buscas combinadas produziram um total de 721 editoriais publicados em 2019, de um universo de 730 previstos com base na produção estimada de dois editoriais por dia<sup>109</sup>. Foi então aplicado o recorte temporal estabelecido para esta pesquisa – 20/2 a 11/11/2019.

A seleção dos editoriais por recorte temático foi feita tendo por base a leitura atenta dos títulos e linhas finas dos editoriais, para detecção preliminar do tema central do texto e de sua potencialidade de conter manifestações do JFSP acerca dos sistemas de previdência e assistência social. Como por vezes títulos e linhas finas não configuram com clareza o tema central de um editorial, em todos os casos em que houve dúvida foi feita a leitura integral do texto em questão. A seguir, para todos os textos pré-selecionados para o *corpus* – tenham eles sido escolhidos com base apenas na leitura de título e linha fina ou por meio de leitura integral –, foi feita a leitura atenta integral do texto para confirmação de os editoriais do JFSP em questão tratarem, de fato, dos sistemas de previdência e assistência social. Os editoriais em que essa expectativa temática não foi confirmada foram excluídos do *corpus*.

A combinação do recorte temporal com o recorte temático definiu o *corpus* de análise final em um total de 25 editoriais. O quadro 16 apresenta as datas de publicação, títulos e URLs dos editoriais selecionados. A cada texto foi atribuído um código único de referência ao texto (T01 a T25), que será utilizado ao longo da análise desenvolvida na seção 5.

**QUADRO 16: Editoriais do JFSP selecionados para compor o *corpus* da pesquisa**

Código	Publicação	Título	URL
T01	21/02/2019	Sucesso à reforma	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/sucesso-a-reforma.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/sucesso-a-reforma.shtml</a>

<sup>109</sup> Em alguns meses o quantitativo encontrado ficou aquém dos dois editoriais diários previstos, pois em dez datas ao longo do ano, algumas relativas a feriados, o JFSP produziu apenas um editorial, e em uma, excepcionalmente, três editoriais.

T02	22/02/2019	A conta dos pobres	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/a-conta-dos-pobres.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/a-conta-dos-pobres.shtml</a>
T03	26/02/2019	Explicar a reforma	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/explicar-a-reforma.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/explicar-a-reforma.shtml</a>
T04	02/03/2019	Pedras da lei	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/03/pedras-da-lei.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/03/pedras-da-lei.shtml</a>
T05	22/03/2019	Privilégio militar	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/03/privilegio-militar.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/03/privilegio-militar.shtml</a>
T06	03/04/2019	Sangue frio	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/sangue-frio.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/sangue-frio.shtml</a>
T07	14/04/2019	Sem capitalização	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/sem-capitalizacao.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/sem-capitalizacao.shtml</a>
T08	21/04/2019	O tabu do mínimo	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/o-tabu-do-minimo.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/o-tabu-do-minimo.shtml</a>
T09	23/04/2019	Sigilo injustificável	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/sigilo-injustificavel.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/sigilo-injustificavel.shtml</a>
T10	25/04/2019	A reforma se move	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/a-reforma-se-move.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/a-reforma-se-move.shtml</a>
T11	20/05/2019	Além da reforma	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/05/alem-da-reforma.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/05/alem-da-reforma.shtml</a>
T12	04/06/2019	Omissão estadual	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/omissao-estadual.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/omissao-estadual.shtml</a>
T13	13/06/2019	A hora do relatório	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/a-hora-do-relatorio.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/a-hora-do-relatorio.shtml</a>
T14	16/06/2019	Nova Previdência	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/nova-previdencia.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/nova-previdencia.shtml</a>
T15	21/06/2019	Exemplo de cima	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/exemplo-de-cima.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/exemplo-de-cima.shtml</a>
T16	29/06/2019	Para ontem	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/para-ontem.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/para-ontem.shtml</a>
T17	06/07/2019	Passo previdente	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/passo-previdente.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/passo-previdente.shtml</a>
T18	10/07/2019	Mais sim, menos não	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/mais-sim-menos-nao.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/mais-sim-menos-nao.shtml</a>
T19	11/07/2019	Uma boa reforma	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/uma-boa-reforma.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/uma-boa-reforma.shtml</a>
T20	12/07/2019	Reforma para todos	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/reforma-para-todos.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/reforma-para-todos.shtml</a>
T21	09/08/2019	Limites às pensões	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/08/limites-as-pensoes.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/08/limites-as-pensoes.shtml</a>
T22	15/08/2019	E os militares?	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/08/e-os-militares.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/08/e-os-militares.shtml</a>
T23	05/09/2019	Falsa bondade	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/09/falsa-bondade.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/09/falsa-bondade.shtml</a>
T24	03/10/2019	Revés na reforma	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/10/reves-na-reforma.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/10/reves-na-reforma.shtml</a>
T25	24/10/2019	Página virada	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/10/pagina-virada.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/10/pagina-virada.shtml</a>

Fonte: seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*, do portal de notícias do JFSP.

Observe-se, no quadro 16, que o último editorial do JFSP que tratou de previdência e assistência social foi publicado em 24/10/2019, data da aprovação final da PEC nº 6/2019 no Senado Federal. A aprovação, que selou o final de fato do processo, ocorreu cerca de duas semanas antes da promulgação da EC nº 103/2019 em 11/11/2019 – período destinado aos trâmites burocráticos finais, em que não haveria mais alterações no conteúdo da reforma.

#### **4.4 Instrumentos de análise**

Definida a composição do *corpus*, foi feita a releitura atenta dos 25 editoriais para a definição das ferramentas de análise discursiva a serem utilizadas na busca de respostas às perguntas de pesquisa. Primeiramente foi realizada a análise dos textos verbais dos editoriais (título, linha fina, corpo) empregando-se um instrumento de análise discursiva crítica de argumentação. A partir dos resultados obtidos na primeira fase, foi utilizada, para a análise dos textos visuais (fotografias e gráficos), uma ferramenta de investigação crítica do sentido da composição visual, com ênfase nos/as atores/as sociais representados/as.

O embasamento teórico e a descrição das ferramentas utilizadas encontram-se detalhados a seguir.

##### **4.4.1 Análise dos aspectos verbais dos textos**

Para a análise dos aspectos verbais dos textos do *corpus*, este estudo utilizou como ferramenta de investigação o modelo de análise crítica de argumentação proposto por Fairclough e Fairclough (2012). Esse modelo tem por foco a ação discursiva – no caso deste estudo, ação discursiva desempenhada pelo JFSP por meio do gênero *editorial*, em textos nos quais o jornal representou discursivamente ações (reais e potenciais) do Estado brasileiro em segurança social.

Pardo (2011) afirma que a argumentação, além de ser um pré-gênero presente no potencial de muitos gêneros discursivos, pode também ser concebida enquanto princípio inerente à linguagem, dado seu caráter dialógico: a argumentação revela as vozes que se alternam no discurso. Todo texto, por ser dialógico, implica argumentação intrínseca, articulada entre vozes interiorizadas pelos/as falantes e vozes externas. A autora distingue, nesse contexto, a *argumentatividade*, característica essencial da linguagem – caráter argumentativo mínimo que é pré-requisito para que qualquer texto desenvolva seu dinamismo comunicativo –, e a

*argumentação*, que consiste no grau elevado de argumentatividade que caracteriza certas práticas discursivas particulares, reconhecíveis enquanto constituintes de um gênero discursivo de caráter argumentativo.

Fairclough e Fairclough (2012) elaboraram um modelo para a análise discursiva crítica de textos argumentativos que pressupõe que, em contextos discursivos de argumentação política, agentes predominantemente consideram razões pró e contra linhas de ação, ou seja, há *deliberação* sobre diferentes possibilidades de ação. Há marcada presença, nesses contextos, da *argumentação prática*, que é a argumentação a favor e contra modos particulares de ação – com o potencial de embasar decisões. Com base em Habermas, a autora e o autor apontam que raciocínio prático e raciocínio teórico (ou epistêmico) diferem. O primeiro diz respeito ao que fazer – é suscitado em resposta a problemas práticos, em um contexto de agentes atuando em circunstâncias particulares com o propósito de alcançar objetivos diversos. O segundo se refere ao que é verdadeiro ou falso – é suscitado em resposta a problemas que se colocam para agentes com capacidades cognitivas falíveis, que tentam descobrir o que é verdadeiro e o que é falso. Razões teóricas estão portanto relacionadas à necessidade de conhecimento, já as razões práticas, à necessidade de ação adequada.

Há, portanto, uma diferença fundamental de propósito e uma diferença correspondente no tipo de conclusão a que se chega: uma conclusão sobre o que devemos fazer, ou seria bom fazer (uma conclusão normativa), à luz de nossas circunstâncias e nossos objetivos, e uma conclusão sobre o que é (provavelmente) verdadeiro (uma conclusão descritiva), em vista do que sabemos<sup>110</sup> (Fairclough e Fairclough, 2012, p. 35).

Tanto em contextos de deliberação entre vários/as agentes como nos em que um/a agente delibera sozinho/a – caso do JFSP em seus editoriais –, a estrutura do raciocínio prático implica pesagens e considerações em favor e contra ações propostas, ou seja, entram em disputa razões que tanto embasam quanto minam alegações para ação. Para Fairclough e Fairclough (2012) – que se embasam na teoria de construção da realidade institucional social de Searle (2010) –, "um entendimento adequado da natureza argumentativa do raciocínio político explica como estrutura e agência estão conectadas: *estruturas fornecem a agentes razões para ação*" (Fairclough e Fairclough, 2012, p. 12, grifo da autora e autor)<sup>111</sup>. O poder é uma fonte de tais razões, e deve ser entendido em seus modos de penetração nos processos de raciocínio dos/as

---

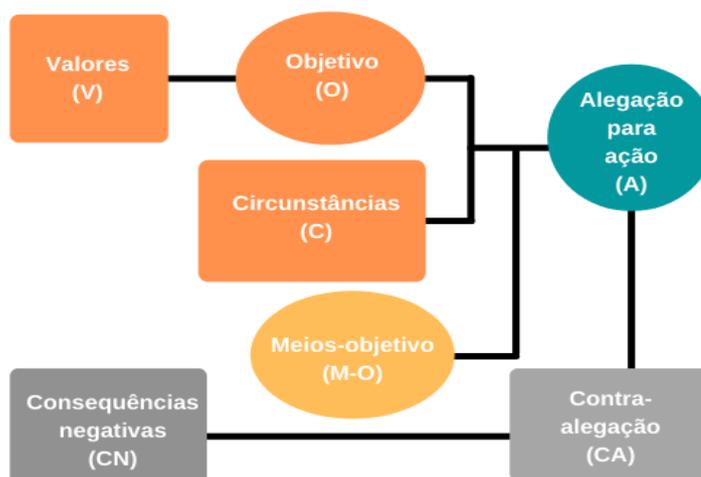
<sup>110</sup> No original: "There is, therefore, a fundamental difference in purpose, and a corresponding difference in the kind of conclusion that is reached: a conclusion about what we should do, or would be good to do (a normative conclusion), in the light of our circumstances and our goals, and a conclusion about what is (probably) true (a descriptive conclusion), in view of what we know."

<sup>111</sup> No original: "[...] a proper understanding of the argumentative nature of political reasoning explains how agency and structures are connected: *structures provide agents with reasons for action.*"

agentes. Os discursos acionados pelos/as agentes durante o processo de argumentação prática estão ligados aos diversos interesses de grupos sociais particulares. Tais seleções discursivas suscitam análise crítica sob o ponto de vista da dominação, da manipulação, das ideologias etc.

O modelo proposto por Fairclough e Fairclough (2012) será utilizado neste estudo discursivo crítico no entendimento de que os editoriais do JFSP que tratam do Estado brasileiro são, sob o ponto de vista de (pré-)gênero discursivo, textos predominantemente argumentativos que agem discursivamente na esfera pública brasileira em um contexto de deliberação política sobre temas de interesse público. A figura 3 apresenta a estrutura argumentativa proposta pelo modelo de análise.

FIGURA 3: Modelo de estrutura argumentativa



Legenda:

- *Alegação para ação (A)*: o/a agente deve (presumivelmente) realizar a ação A.
- *Valores (V)*: preocupações de fato do/a agente ou seus compromissos valorativos – o/a agente se preocupa de fato com, ou deveria estar preocupado com, a realização dos valores V.
- *Objetivo (O)*: o objetivo do/a agente é um estado futuro de coisas O no qual suas preocupações ou seus compromissos valorativos são realizados.
- *Circunstâncias (C)*: o contexto de atuação do/a agente é composto pelos seguintes fatos relevantes: *i*) fatos naturais; e *ii*) fatos sociais e institucionais – compromissos valorativos do/a agente, tais como deveres, promessas, valores (morais) socialmente reconhecidos, normas etc.
- *Meios-Objetivo (M-O)*: a ação A é o meio que (presumivelmente) levará o/a agente de C a O, de acordo com V.
- *Contra-alegação (CA)*: o/a agente não deve realizar a ação A.
- *Consequências negativas (CN)*: a realização da ação A terá consequências negativas que inviabilizarão a obtenção de O.

Fonte: Fairclough e Fairclough (2012, p. 48-50, figuras 2.1, 2.2 e 2.3).

Elaboração do autor.

A ideia central do modelo é a hipótese de que a ação (A) tem o potencial de fazer com que o/a agente alcance seu objetivo (O), a partir das circunstâncias (C) e de acordo com certos valores (V) – pressupõe-se, portanto, que o/a agente deva realizar (A). Se, contudo, houver consequências negativas (CN) na realização de (A) que inviabilizem a obtenção de (O), (A) não deverá ser realizada pelo/a agente. Em termos mais detalhados, o modelo opera nas bases listadas a seguir.

- 1) Tanto circunstâncias quanto objetivos operam como premissas em argumentos práticos. Agentes combinam conhecimentos de suas circunstâncias e de seus objetivos com uma relação presumida de meio-fim que tem o potencial de levar das circunstâncias atuais ao estado futuro de coisas que constitui seu objetivo. Agentes escolhem certas ações tanto por conta de seu objetivo como por se encontrarem em dadas circunstâncias. A ação que emerge como supostamente correta tem o potencial de transformar as circunstâncias atuais para se adequarem ao objetivo. Tal objetivo é, por sua vez, embasado nos valores do/a agente – que podem ser seus valores de fato ou valores que ele/a (ou outros/as) pensa(m) que ele/a deveria ter.
- 2) Objetivos não são simplesmente os desejos de um/a dado/a agente. Os objetivos de agentes são *futuros estados possíveis de coisas*, são futuros imaginados. Eles podem tanto ser produto de desejos de fato do/a agente, quanto de ele/a achar que se *deva* desejar algo porque isso é normativamente adequado, por corresponder a valores morais tidos como adequados etc. Muitos objetivos – como, por exemplo, conformar-se a ordenamentos morais ou legais – são impostos a agentes enquanto restrições externas, independentes de desejos, configurando produtos do reconhecimento de razões externas. Muitos objetivos são, nesse contexto, contrários aos desejos de agentes. Importa também se ter claro que a fonte da modalidade deôntica é o/a falante, não o/a agente da ação proposta, que muitas vezes não coincidem. Quando um/a falante argumenta que um/a agente deve realizar uma dada ação, a qual tem o potencial de fazer com se alcance um dado objetivo – a partir de certas circunstâncias, e de acordo com certos valores –, a perspectiva sobre dever, objetivo, circunstâncias e valores é a do/a falante, não do/a agente.
- 3) Objetivos são função dos valores e preocupações do/a agente, portanto a premissa *objetivo* apoia-se na premissa *valores*. Argumentadores/as muitas vezes invocam valores conhecidos de interlocutores/as como estratégia retórica para obterem apoio a uma alegação para ação. Valores e preocupações restringem o conjunto de ações que

são compatíveis – desejáveis ou normativamente adequadas – com objetivos, assim como os objetivos que podem ser imaginados ou desejados. Valores podem ser coisas com as quais o/a agente realmente se importa (família, saúde, poder etc.) ou valores e compromissos morais socialmente reconhecidos aos quais as pessoas estão vinculadas por fazerem parte de uma ordem institucional. Em sociedades nas quais a honestidade é uma norma socialmente reconhecida, por exemplo, o fato de o/a agente ter feito uma promessa – cumpra-a ou não – implica vínculo a uma obrigação social que integra a premissa *circunstâncias*.

- 4) Circunstâncias também são selecionadas e descritas – de modos que se encaixam com a alegação para ação sendo realizada – em função de valores e preocupações. Os "fatos" a partir dos quais agentes raciocinam possuem conteúdo valorativo e avaliativo. Seleções e descrições alternativas de situações têm relação direta com sistemas diferentes de valores. Preocupações explicam ações, fornecem razões para a busca por determinados objetivos e por meios de alcançá-los.
- 5) Fatos institucionais – na acepção de Searle (2010) – operam, no modelo argumental, como razões que pessoas possuem para agir independentemente de o fazerem ou não (razões oriundas de promessas, deveres, obrigações, normas etc.), razões que funcionam como restrições à ação. Essas razões, que são externas, figuram na premissa *circunstâncias*: constituem fatos a partir dos quais o/a falante argumenta, afirmando que agentes deveriam se preocupar com a realização desses fatos, e portanto realizar determinadas ações. Nesses casos, valores também figuram, no modelo, como fatos sociais ou institucionais. Independentemente de tais valores terem sido interiorizados pelo/a agente ou não, de a/o agente atuar de acordo com eles ou não, esses valores figuram como razões externas para determinadas ações. A premissa *valor* pode se referir às preocupações reais do/a agente – aquilo que ele/a de fato valoriza – ou àquilo que o/a agente deveria valorizar – do ponto de vista argumentativo do/a agente ou de um/a falante. Razões externas (referidas no modelo como *compromissos valorativos*) podem ou não tornarem-se internas, mas de qualquer forma o/a agente possuirá tais razões – e será constrangido por elas – em virtude de ser parte de uma ordem social, moral e institucional.
- 6) Há dois tipos principais de argumentos práticos. O primeiro é o argumento com base em circunstâncias e objetivos, que somente pode justificar uma alegação de modo provisório, presumido, pois está sempre aberto ao fracasso à luz de novas considerações relevantes. O segundo é o argumento embasado em consequências –

suas premissas são as prováveis consequências negativas de uma ação para um dado objetivo, a partir do que se pode inferir que a ação não deve ser realizada. Esse segundo tipo de argumento figura, no modelo proposto, como um contra-argumento a um argumento do primeiro tipo, cujas premissas são circunstâncias e objetivos. Contra-argumentos têm o potencial de minar os objetivos de uma ação, fazendo o/a agente deduzir que ela não é apropriada para se alcançar o objetivo.

- 7) Tanto no contexto de deliberação por um/a único/a agente (raciocínio prático individual) – caso dos editoriais do JFSP sendo analisados neste estudo – como no de múltiplos/as agentes, o processo deliberativo implica a ponderação de considerações em favor de uma dada proposta de ação em relação a várias alternativas. A deliberação implica, portanto, a avaliação de argumentos práticos alternativos, o embasamento de diferentes alegações e a ponderação de considerações que apoiam essas diferentes alegações. Minimamente, envolve a ponderação de razões em favor de uma alegação contra razões contrárias a ela, ou de um argumento em relação a um contra-argumento. O raciocínio prático é em si mesmo uma forma de deliberação. Em perspectiva ampliada, deliberação implica deliberar não apenas sobre ações propostas como também sobre objetivos, uma vez que ações com vista a atingir um determinado objetivo têm impacto potencial em outros objetivos do/a agente, o que pode levar à consideração de ações e meios alternativos.

Além de se ter um modelo para o entendimento da estrutura de uma argumentação, é necessário dispormos de parâmetros para a realização da crítica discursiva dessa argumentação. Para Fairclough e Fairclough (2012), argumentos possuem facetas *lógicas*, *dialéticas* e *retóricas* que devem ser levadas em consideração em uma análise crítica. Do ponto de vista *lógico*<sup>112</sup>, um bom argumento é convincente, no sentido de ser racionalmente persuasivo – ele fornece suporte racional para a conclusão, de forma que se acreditar na conclusão torna-se justificado. Em termos epistêmicos, a noção de *persuasão racional* leva em conta a falibilidade das alegações do conhecimento humano: um argumento consistente é um argumento válido com premissas verdadeiras, mas frequentemente não há certeza sobre a veracidade das premissas. Premissas podem ser racionalmente aceitáveis sem serem verdadeiras, e argumentos

---

<sup>112</sup> Aqui entendido no âmbito da *lógica informal*, abordagem prática que busca se aproximar da realidade argumentativa por meio do desenvolvimento de meios teóricos adequados para a interpretação, avaliação e construção da argumentação natural (van Eemeren, 2018, p. 176).

podem ser racionalmente aceitáveis sem serem consistentes. Há três critérios para o julgamento de um argumento sob a perspectiva da lógica informal:

- 1) *aceitabilidade*: premissas devem ser racionalmente aceitáveis;
- 2) *relevância*: premissas devem ser relevantes para a alegação;
- 3) *suficiência*: as premissas devem, em seu conjunto, fornecer suporte suficiente/adequado para a alegação.

A aceitabilidade de premissas é uma noção epistêmica que diz respeito à relação das premissas com o público. Trata-se de noção mais fraca que a de *verdade*, que tem por base a relação das premissas com o mundo – independe das crenças das pessoas. Em uma dada situação, se temos boas razões para crer em uma premissa – ela se baseia em evidências, testemunhos ou autoridades confiáveis, em argumentação convincente etc. –, tal premissa torna-se racionalmente aceitável. No âmbito da lógica informal, importa também se compreender que um argumento não ser consistente não implica que a alegação feita seja inaceitável. Uma alegação para a qual há pouca ou nenhuma evidência, ou que se embasa em outros argumentos inválidos ou falaciosos, pode muito bem ser uma alegação verdadeira. Ou seja, afirmar que um argumento é ruim não implica demonstrar que sua conclusão é falsa.

Sob a perspectiva *dialética*, um argumento se forma em resposta a diferenças de opinião, dúvidas ou críticas, expressas ou antecipadas – é uma altercação de movimentos dialéticos entre interlocutores/as, reais ou imaginados/as. A argumentação pode ser analisada, sob um ponto de vista crítico normativo, como um procedimento de teste de aceitabilidade de um ponto de vista à luz do questionamento crítico racional – a função de um argumento é, em sua essência, crítica, e não justificatória. A argumentação é uma discussão crítica que possui o propósito de resolver diferenças de opinião entre interlocutores/as de forma razoável. Nessa perspectiva, movimentos argumentativos devem ser avaliados em seu nível de contribuição – instrumental ou não – para a obtenção de tal propósito. A análise de argumentos deve também levar em consideração que uma argumentação sempre se dá em um contexto, e que esse contexto é frequentemente institucional, com seus propósitos, regras e procedimentos. Interlocutores/as estão, portanto, sujeitos/as às pré-condições, restrições e oportunidades que caracterizam um dado contexto de interlocução. O que pode ser considerado um argumento razoável depende, portanto, em parte, do contexto institucional no qual a argumentação está inserida. Cabe salientar, ainda, que analisar criticamente argumentos, sob o ponto de vista dialético, como discussões que têm por propósito a resolução de diferenças de opinião de modo razoável, certamente não implica

pressupor que as argumentações do mundo real sejam assim. Trata-se de um modelo normativo de análise crítica – um *deveria ser* – que opera como parâmetro em relação ao qual práticas argumentativas podem ser avaliadas.

No que tange aos seus aspectos *retóricos* – relativos à adaptação de argumentos ao auditório com o objetivo de persuadir –, Fairclough e Fairclough (2012) entendem que argumentos devem ser analisados tomando-se por parâmetro um contexto de escolha e ação, no qual há várias alternativas razoáveis possíveis – e não um contexto epistêmico, no qual a argumentação se orienta para a verdade. Como opiniões diferentes podem ser legítimas, a orientação e adaptação argumentativa às crenças e valores do auditório pode, em termos retóricos, render ao/à argumentador/a vantagem significativa na mobilização de apoio em relação ao seu argumento. No âmbito do debate político, o exercício da função retórica da argumentação torna-se especialmente relevante, pois argumentos são inerentemente falíveis, inseridos em contextos marcados por conhecimentos parciais, incertezas e riscos, nos quais múltiplos fatores contingentes afetam constantemente estratégias e alimentam-se de conflitos persistentes – e por vezes insolúveis – de valores e interesses.

Fairclough e Fairclough (2012) sugerem que, em última instância, não importa se um dado argumento é válido ou não: o que de fato importa é se sua conclusão é ou não verdadeira – conclusão que só pode ser refutada por meio da análise das consequências da ação proposta e dos seus impactos nos objetivos com os quais agentes estão comprometidos/as. A refutação de uma alegação implica a construção de um contra-argumento racionalmente persuasivo. Objetivos são estados futuros de coisas compatíveis com determinados valores, que operam como normas. Fontes normativas podem incluir princípios morais, portanto o impacto de ações em objetivos deve ser considerado não somente sob o ponto de vista simples do custo-benefício, mas também em suas consequências em termos morais.

A autora e o autor apontam a existência de três tipos de questionamento crítico direcionado a argumentos. O primeiro e o segundo questionam a solidez e/ou consistência de um argumento, o terceiro pode refutar a alegação e demonstrar que não realizar a ação é mais razoável.

- 1) *Questões críticas que desafiam a aceitabilidade racional das premissas (ou sua veracidade)*: se um argumento tem por base uma perspectiva equivocada da relação meio-objetivo, ou uma avaliação falsa da situação, pode-se chegar a uma alegação para

ação dissociada dos fatos. Essa falha do argumento não implica necessariamente, contudo, que sua conclusão deva ser rejeitada como não razoável.

- 2) *Questões críticas que podem derrotar o argumento*: desafia-se, neste caso, a inferência que conecta as premissas à conclusão, podendo-se invalidar o argumento se, por exemplo, o questionamento revelar que a ação não é necessária, pois há alternativas melhores.
- 3) *Questões críticas que podem refutar a alegação*: nesta categoria o foco recai sobre consequências da ação que minam seu objetivo declarado ou outros objetivos que o/a agente tenha ou deva ter. Por conta dessas consequências negativas, chega-se à conclusão de que a proposta original de ação não deva ser levada a cabo, devendo-se optar por uma ação oposta, em uma contra-alegação.

A conclusão de um argumento prático – sua proposta de ação – pode ser racionalmente aceitável mesmo se o argumento for inválido, pois o fato de ela não poder ser inferida das premissas não a torna necessariamente falsa. Por outro lado, a conclusão de um argumento prático é refutada pela construção de um contra-argumento convincente, pois isso a torna falsa. Somente o questionamento calcado em consequências negativas que resultam no comprometimento de objetivos pode refutar a alegação. Para Fairclough e Fairclough (2012), portanto, sob o ponto de vista da avaliação de argumentos, as questões do tipo (3) são as que realmente importam. Se uma ação mina seu próprio objetivo – ou acarreta consequências negativas para outros objetivos importantes –, ela não deve ser executada.

A análise de argumentação com base no modelo proposto por Fairclough e Fairclough (2012) terá a função, neste estudo, de investigar criticamente como a estrutura argumentativa de editoriais do JFSP foi construída quando o jornal se referiu ao Estado brasileiro no âmbito da reforma de 2019 dos sistemas de previdência e assistência social. Serão singularizadas as ações que o JFSP entendeu que o Estado deveria executar – embasadas em que valores, com quais meios e objetivos, em que circunstâncias –, assim como as ações que o jornal entendeu que o Estado não deveria executar – por conta de que consequências negativas. A partir desse mapeamento, será realizada a análise discursiva crítica com base em aspectos lógicos, dialéticos, e retóricos da argumentação desenvolvida pelo jornal, assim como realizado o questionamento crítico pertinente.

#### **4.4.2 Análise dos aspectos visuais dos textos**

Para a análise do elemento visual dos editoriais do JFSP – fotografias e gráficos –, foi utilizada a perspectiva de análise discursiva crítica de imagem que se insere no escopo teórico da *semiótica social*. Mais especificamente, empregou-se um dos elementos do modelo de análise multimodal proposto por Kress e van Leeuwen (2021), a *gramática do design visual*, intitulado *significado da composição*.

A semiótica visual foi definida por Kress (2010) como uma teoria em construção que se propõe lidar com o significado em todas as suas formas de manifestação, ocorrências sociais e localizações culturais. Uma teoria sociosemiótica multimodal visa, para o autor, contemplar o vasto espectro comunicacional que se estende para além do alcance da fala e da escrita, campos nos quais o trabalho semiótico-conceitual tem de ser feito por outros meios.

Kress (2010) entende que recursos semióticos são construções sociais; como tais, apresentam certa regularidade e estabilidade em suas manifestações sociais, mas nunca são fixos, pois não há poder capaz de eliminar a força socialmente transformadora da interação. Representações – modos, discursos, gêneros – e significados variam entre sociedades por conta de diferenças históricas e culturais. Há, contudo, alguns princípios semióticos gerais que se aplicam à comunicação humana como um todo, ou seja, estão presentes em todas as sociedades e culturas. Esses princípios e disposições sociais, semióticos e comunicacionais são articulados constantemente nas comunidades em processos de interação social, e por eles conformados no âmbito das especificidades de cada comunidade. Os mais importantes desses princípios gerais se referem ao processo de construção do signo, a saber:

- 1) signos são conjunções motivadas de forma e significado;
- 2) essa conjunção tem por base o interesse do/a construtor/a do signo;
- 3) a construção do signo utiliza recursos culturalmente disponíveis.

A construção do signo só é possível porque as culturas humanas provêm às pessoas os meios de *enquadre* dos aspectos do mundo aos quais elas querem ou precisam se referir. As culturas fornecem às pessoas os recursos semióticos específicos para o enquadre dos signos – que enquadres existem, o que é enquadrável, como etc. –, que variam de cultura para cultura. Para Kress (2010, p. 10), "não há significado sem enquadre"<sup>113</sup>. Os modos semióticos resultam de conformação histórica e social dos materiais escolhidos pelas sociedades para a representação. Gestos, escrita, desenho, fotografia etc. podem se referir a diferentes áreas de

---

<sup>113</sup> No original: "[...] there is no meaning without framing."

interesse e propósitos comunicativos em culturas diferentes. Tais diferenças têm implicações de ordem ontológica, epistemológica e identitária, entre outras. O autor também ressalta que representação e comunicação diferem em foco. A representação – o significado que eu desejo realizar, materializar – se foca no meu interesse, a comunicação, no interesse do/a recipiente do signo. Todos os signos são construídos sob essa dupla perspectiva: a minha, em relação às minhas representações e interesses, e a do/a outro/a, em relação à comunicação e à necessidade de contemplar seu interesse e os requerimentos do poder.

A gramática do design visual, modelo de análise multimodal desenvolvido por Kress e van Leeuwen (2021), se propõe desvelar os elementos e regularidades que subjazem à comunicação visual como forma de viabilizar a análise crítica de elementos visuais enquanto instrumentos em relações de poder e meios de articulação de discursos e ideologias. Fundamentando-se nos princípios da gramática funcional desenvolvida por Halliday (2004), os autores entendem que o *design visual* desempenha três funções semióticas principais: *i) ideacional*, de representação do mundo exterior e do nosso mundo interior; *ii) interpessoal*, de realização de interações sociais enquanto relações sociais; e *iii) textual*, de construção de coerência interna e externa dos elementos textuais-visuais. O modelo engloba ferramentas de análise sociosemiótica nessas três áreas.

A análise crítica das funções discursivas desempenhadas pelas imagens fotográficas em preto e branco e os gráficos que integram os editoriais do JFSP foi realizada, neste estudo, por meio do instrumento de análise denominado *significado da composição*, relativo à função semiótica *textual*. Essa ferramenta é definida como concernente à "capacidade de formar *textos*, complexos de signos que são coerentes tanto internamente uns com os outros quanto externamente com o contexto em e para o qual foram produzidos"<sup>114</sup> (Kress e van Leeuwen, 2021, p. 17, grifo dos autores). Segundo os autores, a composição visual de uma imagem inter-relaciona os significados representacionais e interativos dessa imagem por meio de três sistemas integrados:

- 1) *Valor informacional*: o posicionamento de elementos na imagem atribui-lhes valores informativos específicos, relacionados às diferentes áreas em que eles se situam na imagem: esquerda/direita, topo/base, centro/margem.

---

<sup>114</sup> No original: "[...] capacity to form texts, complexes of signs which cohere both internally with each other and externally with the context in and for which they were produced."

- 2) *Enquadre*: elementos da imagem podem ser desconectados entre si pela presença de dispositivos de enquadre, na forma de linhas divisórias reais ou percebidas – significando que devam ser, em graus variados, entendidos como elementos separados.
- 3) *Saliência*: a disposição dos elementos na imagem atrai a atenção do/a visualizador/a em diferentes graus, a depender de fatores tais como tamanho relativo, colocação em primeiro ou segundo plano, contrastes de tons e cores, diferenças em nitidez etc.

O quadro 17 apresenta as categorias e subcategorias propostas pelo modelo de análise do significado da composição para cada um dos seus três sistemas.

QUADRO 17: Significado da composição: categorias e subcategorias de análise

Sistema 1 – Valor informacional		
Categoria	Subcategoria	Descrição
Oposicional	Dado-Novo	Justaposição horizontal de dois elementos opostos, em alguma forma de contraste. À esquerda situa-se o <i>dado</i> , elemento apresentado como conhecido, em acordo prévio. À direita encontra-se o <i>novo</i> , informação apresentada como nova, à qual os/as visualizadores/as devem prestar atenção especial.
	Ideal-Real	Composição vertical de dois elementos opostos. No topo encontra-se o <i>ideal</i> , apresentado como a essência geral, idealizada da mensagem. Embaixo situa-se o <i>real</i> , que complementa essa essência com detalhes práticos e fatuais.
Centrado	Centro-Margem	Um elemento é posicionado no <i>centro</i> da imagem, apresentado como núcleo da mensagem. Outros elementos são dispostos na <i>margem</i> , de forma simétrica em relação ao centro. O centro é apresentado como núcleo da mensagem. Os elementos à margem obtêm sua unidade e coesão a partir do centro, em níveis a depender da força de sua associação ao núcleo.
	Tríplico	Um elemento ocupa a posição central de <i>mediador</i> entre dois outros elementos dispostos em oposição (em relação horizontal, de dado-novo, ou vertical, de ideal-real). O mediador desempenha a função de reconciliação do contraste entre os elementos opostos.
Sistema 2 – Enquadre		
Categoria	Subcategoria	Descrição
Desconexão	Segregação	Elementos da imagem são separados por linhas estruturais, indicando que devem ser entendidos como unidades de significado distintas.
	Separação	Elementos da imagem são separados por espaços vazios, indicando que devem ser entendidos como unidades de significado distintas em alguns aspectos, mas similares em outros.

	Contraste visual	Elementos da imagem diferem em alguma característica tipográfica ou visual – cor, nitidez, negrito, itálico etc. –, indicando que devem ser entendidos como elementos distintos.
Conexão	Sobreposição	Elementos da imagem são apresentados de forma sobreposta, a exemplo de enquadres de textos verbais posicionados parcialmente sobre imagens.
	Integração	Elementos da imagem são apresentados de forma integrada, a exemplo de enquadres de textos verbais posicionados dentro de imagens.
	Rima visual	Elementos da imagem possuem alguma característica tipográfica ou visual em comum – cor, fonte etc. –, apesar de estarem segregados ou separados.

### Sistema 3 – Saliência

Categoria	Descrição
Máxima saliência ↕ Mínima saliência	Em perspectiva contínua entre um polo máximo e um mínimo, nível em que um elemento atrai atenção para si por seu tamanho, posição em primeiro plano ou sobreposição a outros elementos, cor, tom, nitidez etc.

Fonte: Kress e van Leeuwen (2021, p. 216-220).

Elaboração do autor.

## 4.5 Análise qualitativa do *corpus*

A análise discursiva crítica do *corpus* foi feita com o auxílio do *software* de análise qualitativa de dados NVivo (QSR, 2020), objetivando tornar mais fácil e robusta a categorização e o cruzamento de dados. Esse *software* opera com base em três áreas/fases principais:

- 1) *Importação*: inserção de dados externos (textos, imagens, áudios, vídeos, planilhas etc.) no aplicativo; inclusão de metadados aos dados adicionados; criação de vínculos (*links*) com dados que não possam ser importados por questões técnicas; criação de pastas e classificações para armazenamento dos dados importados;
- 2) *Organização*: criação de sistemas de códigos e codificação dos dados e de suas estruturas internas; criação de conjuntos de dados; inclusão de notas a dados e conjuntos de dados; criação de casos específicos para pessoas ou instituições, se aplicável;
- 3) *Exploração*: realização de buscas relativas a indagações de pesquisa; execução de cruzamentos dos dados codificados; geração de nuvens de palavras, gráficos, diagramas etc. para análise de dados.

Para a fase de importação de dados, foram gerados arquivos em formato PDF a partir de navegadores de internet<sup>115</sup> para cada URL relativa aos 25 editoriais do JFSP selecionados para compor o *corpus* (quadro 16). Os PDFs importados para o NVivo foram nomeados em sequência cronológica seguindo o padrão *[Código] Ano-Mês-Dia-Título* para melhor visualização do conjunto.

Exemplos de nomeação de arquivo:

- [T01] 2019-02-21-Sucesso-a-reforma
- [T25] 2019-10-24-Pagina-virada

Na fase de organização, foram elaboradas três categorizações. A primeira, intitulada categorização *[A] Estrutura*, objetivou o mapeamento da estrutura verbal-visual dos editoriais, para permitir análises e cruzamentos de dados tendo esses itens estruturais como critério de seleção. O quadro 18 detalha essa categorização.

QUADRO 18: *Categorização no NVivo para [A] Estrutura*

Subcategoria	Tipo de texto <sup>[1]</sup>	Descrição	Obs.
[A1] Título	Verbal	Título do editorial	Nos editoriais institucionais do JFSP analisados, os títulos são sempre frases nominais, sucintas.
[A2] Linha fina	Verbal	Linha fina do editorial	A linha fina constitui o subtítulo do editorial. Texto curto, com dez palavras em média.
[A3] Fotografia	Visual	Imagem fotográfica, legenda e crédito	Todos os editoriais institucionais do JFSP incluem uma imagem fotográfica em preto e branco, posicionada logo abaixo da linha fina (isso ocorreu em 24 dos 25 editoriais analisados, à exceção de T02, no qual a fotografia foi inserida após o terceiro parágrafo). Todas as fotografias vêm acompanhadas de legenda e crédito de autoria da imagem. As legendas geralmente guardam relação com a respectiva fotografia, mas por vezes referem-se ao texto verbal.
[A4] Corpo	Verbal	Corpo textual verbal do editorial	Texto verbal do corpo do editorial, com cerca de 400 palavras em média.

<sup>115</sup> Navegadores possuem níveis diferentes de compatibilidade com *websites*, a depender do tipo de linguagem de programação e codificação específica utilizados na construção das páginas: dos três navegadores testados, Chrome e Firefox geraram arquivos PDF com truncagens e perdas de informações verbais e visuais, somente o navegador Safari gerou PDFs que preservaram todos os dados relevantes para a análise.

[A5] Gráfico	Visual	Gráfico	Em quatro dos 25 editoriais do <i>corpus</i> (T05, T06, T12 e T16), o JFSP entremeou um gráfico (três em colunas, um em pizza) ao corpo textual verbal do editorial.
--------------	--------	---------	--

Nota:

<sup>[1]</sup> No caso dos textos categorizados como *visuais*, trata-se de seu caráter de textos *predominantemente visuais*, uma vez que há nestes textos elementos verbais como legendas de fotografias e títulos de gráficos.

Elaboração do autor.

O quadro A1 do apêndice apresenta, a título de exemplificação de item do *corpus* desta pesquisa e sua estruturação verbal-visual, a aplicação da categorização [A] *Estrutura* ao editorial T16.

A segunda categorização realizada foi [B] *Análise de argumentação*, a partir de sete subcategorias relativas aos itens propostos no modelo de análise de Fairclough e Fairclough (2012). Essa categorização foi aplicada diretamente aos textos verbais de [A1] Título, [A2] Linha fina e [A4] Corpo. Dada a multimodalidade inerente a qualquer texto, os itens [A3] Fotografia e [A5] Gráfico também estiveram presentes na leitura atenta interpretativa, e portanto indiretamente no resultado da análise de argumentação de [B]. Os itens textuais de predominância visual [A3] e [A5], serão categorizados, como vimos, na fase seguinte de análise.

A estrutura de codificação utilizada em [B] *Análise de argumentação* pode ser visualizada no quadro 19.

QUADRO 19: Categorização no NVivo para [B] *Análise de argumentação*

Subcategoria	Descrição
[B1] Alegação para ação	O JFSP entende que o Estado deve realizar uma ação A.
[B2] Valores	Valores com os quais o JFSP entende que o Estado está ou deveria estar comprometido.
[B3] Objetivos	Estado futuro de coisas no qual os compromissos valorativos que o JFSP entende que o Estado tem ou deveria ter seriam realizados.
[B4] Circunstâncias	Contexto social, político, econômico e ético de atuação do Estado, segundo o entendimento do JFSP.
[B5] Meios-objetivos	O JFSP entende que uma ação A é um meio que levará o Estado a atingir seus objetivos, nas circunstâncias que se apresentam e a partir dos compromissos valorativos pressupostos pelo jornal para o Estado.
[B6] Contra-alegação	O JFSP entende que o Estado não deve realizar uma ação A.

[B7] Consequências negativas	Consequências negativas que JFSP entende que haveria se o Estado realizasse uma ação A.
------------------------------	---

Elaboração do autor.

A análise crítica de argumentação foi realizada nas seguintes etapas:

- 1) mapeamento, para cada editorial, dos trechos que guardavam relação com as subcategorias de [B].
- 2) inferência, com base em (1), da estrutura argumentativa (figura 3) utilizada pelo JFSP em cada editorial.
- 3) elaboração, a partir de (1) e (2), da estrutura argumentativa (figura 3) utilizada pelo JFSP em relação ao papel do Estado em previdência e assistência social no agregado dos 25 editoriais do *corpus*.

A terceira categorização realizada foi [C] *Análise do significado da composição*, a partir dos itens do modelo proposto por Kress e van Leeuwen (2021) e da segmentação dos textos visuais. As 25 fotografias foram agrupadas em três conjuntos, de acordo com os/as atores/as sociais predominantemente representados/as e o modo como foram referidos/as (ou não) nas respectivas legendas. Os quatro gráficos presentes no *corpus* foram incluídos no mesmo conjunto da fotografia que os acompanha em cada editorial.

O quadro 20 apresenta os critérios utilizados para a segmentação dos textos visuais em [C], a cujos conjuntos foram aplicadas as categorias de análise apresentadas no quadro 17.

**QUADRO 20: Critérios de segmentação de textos visuais e categorização no NVivo para [C] *Análise do significado da composição***

Conjunto	Critério de segmentação	Itens visuais	Categorias de análise
[C1]	Atores/as sociais representados são do setor público, com nomeação individual em legenda.	13 fotografias 1 gráfico	[V] Valor informacional
[C2]	Atores/as sociais representados são do setor público, nomeados/as de forma coletiva em legenda.	5 fotografias	[E] Enquadre
[C3]	Atores/as sociais representados/as por meio de elementos não humanos, sem nomeação em legenda.	7 fotografias 3 gráficos	[S] Saliência

Elaboração do autor.

## 5 ANÁLISE

Nesta seção são apresentadas as análises discursivas críticas dos textos que compõem o *corpus* desta pesquisa, em seus aspectos verbais e visuais. A partir dessas análises, são tecidas considerações críticas sobre as representações elaboradas pelo JFSP acerca do Estado e de suas ações nas áreas de previdência e assistência social no contexto da reforma da seguridade brasileira de 2019. Essas representações são analisadas sob a ótica de suas inter-relações com as estruturas sociais de classe, gênero e raça, e com a questão emancipatória.

A seção está dividida em duas subseções. Na primeira, *Análise discursiva do modo verbal*, apresenta-se a apreciação crítica da argumentação desenvolvida pelo JFSP acerca do Estado nos aspectos verbais dos textos do *corpus*, a partir de suas componentes estruturais e de suas facetas lógica, dialética e retórica. Na segunda, *Análise discursiva do modo visual*, é detalhada a investigação crítica realizada nos aspectos visuais dos textos do *corpus*, a partir do significado da composição desses textos, e sob a perspectiva dos/as atores/as sociais representados/as.

### 5.1 Análise discursiva do modo verbal

Conforme descrito na seção 4, o agrupamento verbal-visual em análise para os 25 editoriais que compõem o *corpus* inclui: [A1] Título; [A2] Linha fina; [A3] Fotografia (com legenda); [A4] Corpo; e [A5] Gráfico (quando aplicável)<sup>116</sup>. A análise discursiva do modo verbal teve por foco [A1], [A2] e [A4], mas, como mencionado, dada a natureza multimodal de qualquer texto e a característica interpretativa da análise, também foi influenciada por [A3] e [A5].

A análise do modo verbal de textos do *corpus* foi realizada, como vimos na seção 4, com base no modelo de análise crítica da argumentação prática proposto por Fairclough e Fairclough (2012). O modelo foi primeiramente aplicado de forma individual aos 25 editoriais do *corpus*, utilizando-se a categorização descrita no quadro 19 da seção 4. Os resultados dessa fase inicial encontram-se disponíveis para consulta no quadro A3 do apêndice. Nas subseções a seguir, é apresentado o panorama geral dos resultados analíticos, apontando os padrões de recorrência identificados a partir das análises individuais empreendidas. Essa análise agregada da argumentação desenvolvida pelo JFSP acerca do papel do Estado é também apresentada de

---

<sup>116</sup> A única categoria estrutural [A] que não integra todos os editoriais do *corpus* é [A5] Gráfico. Os gráficos estão presentes em quatro dos 25 textos.

acordo com as componentes do modelo de Fairclough e Fairclough (2012), nesta ordem: *circunstâncias, alegação para ação, contra-alegação, consequências negativas, valores, objetivos e meios-objetivos*.

Por serem considerados importantes para a melhor compreensão e concretização dos resultados da análise, foram entremeados ao panorama analítico, quando julgado pertinente, trechos dos editoriais que compõem o *corpus*. Os trechos foram identificados pela codificação apresentada no quadro 16 da seção 4, que organiza os textos, em ordem cronológica, de T01 a T25.

Como mencionado na seção 4, a argumentação desenvolvida pelo JFSP deu-se no escopo do percurso legislativo da mais recente reforma do sistema de seguridade social brasileiro nas áreas de previdência e assistência, realizada, como vimos na seção 1, no ciclo político C4. A PEC nº 6/2019, entregue pelo Executivo ao Legislativo em 20/2/2019, tramitou primeiramente na Câmara dos/as Deputados/as até 8/8/2019, data em que foi encaminhada ao Senado Federal. O Senado então tramitou e aprovou a versão final da reforma, promulgando-a como EC nº 103/2019 em 12/11/2019.

Para que o/a leitor/a desta tese possa se situar melhor no contexto temporal e temático do processo, o quadro A2 do apêndice apresenta os títulos e linhas finas dos 25 editoriais analisados, acompanhados dos temas principais tratados pelo jornal em cada um deles. Em linhas gerais, os editoriais T01 a T21 tematizam questões previdenciárias e assistenciais durante o trâmite da PEC na Câmara dos/as Deputados/as. T22 trata do projeto paralelo de reforma previdenciária dos/as servidores/as públicos/as militares enviado pelo Executivo à Câmara. Os editoriais T23 a T25 têm por foco questões tratadas durante o trâmite da PEC no Senado Federal.

### **5.1.1 Circunstâncias**

O contexto social, político, econômico e ético construído pelo JFSP em seus editoriais em torno do papel do Estado no âmbito do trâmite da PEC nº 6/2019 no Legislativo incluiu, como estratégia discursiva, eventuais projeções de circunstâncias futuras. As circunstâncias descritas em cada editorial analisado foram agrupadas, por recorrência temática, em quatro áreas, detalhadas a seguir. São elas: *i)* relações entre reforma e economia; *ii)* relações entre reforma e justiça social; *iii)* entraves políticos à reforma; e *iv)* debate público e seguridade social.

#### **5.1.1.1 Relações entre reforma e economia**

O JFSP teceu um contexto de estreita conexão entre a questão previdenciária e assistencial e o desempenho da economia. Para o jornal, o desequilíbrio nas contas públicas era causado, em grande medida, pelas elevadas despesas nacionais com previdência e assistência social, que sufocariam o crescimento econômico do país. A aprovação da PEC e seu impacto na redução das despesas públicas eram, para o JFSP, condições necessárias – embora não suficientes – para que o mercado melhorasse seu "humor" e investidores/as injetassem recursos na economia, tirando-a da prostração.

(T01)

Sem a reforma, o déficit dos regimes previdenciários consumirá parcelas crescentes da arrecadação e levará ao estrangulamento orçamentário do governo, possivelmente já neste mandato presidencial. Com ela, ganha-se um precioso fôlego – necessário, embora não suficiente, para a retomada do crescimento da produção e da renda.

(T17)

A mudança do sistema de aposentadorias não bastará, decerto, para tirar a economia do país da estagnação atual, mas se mostra imprescindível para estabelecer um ambiente de maior confiança. De imediato, abre caminho para a redução dos juros do Banco Central, hoje de 6,5% ao ano.

Ao longo do tempo, desde que haja avanços em áreas como tributação e regulação, pode-se esperar um aumento na disposição do setor privado para investimentos. Setores ligados à infraestrutura e à construção civil despontam como os mais promissores, com elevado potencial de geração de empregos.

O JFSP descreveu o estado das contas públicas brasileiras na área de previdência e assistência social como agudamente deficitário. Sem a reforma, o percentual da renda nacional destinado à previdência e assistência social – considerado pelo jornal elevado em comparação a outros países economicamente similares –, cresceria ainda mais. Tal crescimento tomaria cada vez mais espaço orçamentário de outras áreas prioritárias de política pública como educação, saúde, segurança etc.

(T09)

Já se conta com fatura de dados a comprovar o estado calamitoso das finanças da Previdência; [...]

(T13)

Fora cálculos políticos, tal jogo de empurra demonstra o descaso com a população mais pobre – a principal ameaçada pelo impacto dos déficits previdenciários estaduais, acima de R\$ 90 bilhões anuais e em alta, na prestação de serviços em educação, saúde e segurança.

O JFSP enfatizou, naquele contexto, que não bastaria reformar o sistema previdenciário e assistencial em nível federal, pois a "calamidade orçamentária" deveria ser enfrentada também

nos níveis estadual e municipal. A inclusão efetiva de estados e municípios na reforma, prevista na PEC em sua formulação inicial, não foi, contudo, aprovada pelo Legislativo, situação que o jornal apontou repetidamente como falha basilar no processo.

O caminho para o saneamento das contas públicas brasileiras para a melhora da economia passaria necessariamente, na construção contextual elaborada pelo jornal, pela redução acentuada das despesas do Estado com previdência e assistência social. A preservação da magnitude da redução prevista pela PEC foi permanentemente lembrada pelo JFSP como fundamental.

(T01)

Conforme o cálculo oficial, o texto enviado ao Congresso nesta quarta (20) proporcionará economia de R\$ 1,07 trilhão em dez anos. O montante sobe a R\$ 1,16 trilhão com as alterações prometidas nas pensões militares, a serem tratadas em outro projeto – um compromisso que, a bem da equidade, não pode ser negligenciado.

(T17)

Aprovado com ampla maioria, de 36 votos a 13, o relatório preserva a espinha dorsal da proposta original, com impacto estimado nas contas públicas em torno de R\$ 1 trilhão ao longo de dez anos, perto do que queria a equipe econômica.

A questão da vinculação de benefícios da seguridade social ao salário-mínimo foi outro ponto contextual relevante delineado pelo JFSP na área de redução de despesas públicas com efeitos considerados positivos na economia. O jornal defendeu que o Estado deveria proceder à desvinculação<sup>117</sup>, que seria socialmente benéfica, pois a vinculação operava como impeditivo para que o Estado pudesse estabelecer aumentos mais substanciais para o salário-mínimo.

(T08)

Para que a política de valorização do salário-mínimo possa continuar, cumpre enfrentar o tabu da vinculação dos benefícios. O que precisa ser garantido nas aposentadorias é o poder de compra do momento da passagem do trabalhador para a inatividade.

Tirar a Previdência da equação facilitaria a permanência de uma regra para o reajuste do mínimo acima da inflação – que poderia seguir a variação do Produto Interno Bruto (ajustado ou não pelo crescimento da população) ou algum indicador de produtividade.

Também no campo da "necessária" redução de despesas públicas com previdência e assistência, o JFSP enfatizou a importância do controle efetivo sobre fraudes no pagamento de benefícios pelo RGPS, em especial no setor rural. Do ponto de vista de fraudes nas receitas

---

<sup>117</sup> A desvinculação desobrigaria o Estado de aumentar o valor de benefícios previdenciários e assistenciais sempre que o salário-mínimo fosse aumentado. Como vimos na seção 1, no âmbito da Terceira República, uma política de valorização do salário-mínimo foi iniciada ao final de C2, intensificada em C3, interrompida em C4 e retomada em C5.

públicas do sistema de previdência e assistência social – como vimos na seção 1, dívidas previdenciárias de empresas com o Estado somam bilhões de reais –, o jornal não realizou nenhuma contextualização.

(T11)

O caso talvez mais notório de propensão a fraudes seja o das aposentadorias rurais. Para uma população com mais de 55 anos estimada em 6 milhões de pessoas no campo, em 2017 havia 9,5 milhões de benefícios ativos no INSS.

Nas escassas menções que o JFSP fez à questão das receitas dos sistemas de previdência e assistência social, ele teceu uma defesa do aumento tanto da contribuição de trabalhadores/as quanto da progressividade das alíquotas dessa contribuição, em especial para os/as segurados/as por RPPS.

(T01)

Uma inovação das mais interessantes é o aumento da progressividade das contribuições previdenciárias, que variariam de 7,5% a 11,68% para os beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e chegariam ao teto de 22% para servidores públicos, conforme a renda do trabalhador.

Já no que diz respeito à participação de contribuintes patronais do setor privado na elevação das receitas do sistema, o JFSP elaborou um contexto de inviabilidade de ação política do Estado nessa seara.

(T23)

Para compensar o impacto negativo, o relator apresentou propostas duvidosas de elevação de receitas, que renderiam R\$ 155 bilhões em uma década. As medidas incluem a cobrança de contribuições sobre o agronegócio exportador e entidades filantrópicas, além de ajustes no Simples.

Embora correta, a taxação sobre o setor rural tem escassas chances de prosperar no Congresso – mais parece diversionismo para acomodar o impróprio afrouxamento da reforma previdenciária.

### **5.1.1.2 Relações entre reforma e justiça social**

O JFSP construiu um contexto de atuação do Estado no qual injustiças sociais poderiam ser mitigadas pelos efeitos da aprovação da reforma dos sistemas de previdência e assistência social. A PEC foi retratada como possuindo as qualidades e iniciativas essenciais para isso: distribuição justa de "sacrifícios" e combate a "privilégios".

(T01)

Na conjuntura brasileira, uma reforma da Previdência precisa atender a três condições fundamentais – justiça na distribuição dos sacrifícios inevitáveis, combate às

aposentadorias precoces e redução de privilégios que geram gastos excessivos com os servidores públicos.

O cerne da proposta do governo Jair Bolsonaro (PSL) cumpre tais requisitos. O alcance das mudanças dependerá do empenho e da capacidade de articulação política do presidente e de sua equipe.

(T13)

No entender desta Folha, os objetivos centrais da proposta previdenciária são o freio às aposentadorias precoces, a maior racionalidade no cálculo de benefícios e o combate a privilégios, em particular os da elite do funcionalismo.

Ao final do trâmite legislativo, após a PEC nº 6/2019 ter sido modificada e aprovada para conversão na EC nº 103/2019, o JFSP celebrou a conclusão do processo. Segundo a ótica do jornal, o desfecho teria preservado os pontos principais da proposta original, guiando-se pelas "três condições fundamentais" e, em grande medida, logrando a redução de despesas pretendida.

(T25)

Pode-se apontar que o impacto da reforma da Previdência ficará abaixo do proposto inicialmente; que sua tramitação demorou além do esperado; que restaram lacunas como as pensões militares.

Nada disso deve ofuscar, no entanto, o significado histórico da aprovação definitiva do texto pelo Congresso nesta quarta-feira (23). Trata-se de medida sem dúvida amarga em vários aspectos, mas infelizmente necessária – e justa, no essencial, ao reduzir disparidades de direitos entre trabalhadores dos setores público e privado.

Outro aspecto relevante enfatizado pelo JFSP no concernente à questão da justiça social foi a necessidade de se igualarem as regras e condições entre o RGPS e os RPPS. Tal equiparação deveria ser executada pelo Estado, segundo o jornal, no sentido de se reduzirem despesas públicas em ambos os regimes, mas mais acentuadamente nos RPPS – isso por conta dos "privilégios" dos regimes próprios em comparação ao regime geral. O JFSP abordou reiteradamente as diferenças, que considerava injustificáveis, entre RGPS e RPPS.

(T03)

Exageros à parte, cumpre deixar claro que a expectativa de vida do país tem avançado e que servidores estatais de categorias variadas desfrutam de aposentadorias com critérios indefensáveis perante o restante da sociedade.

(T25)

Outra melhoria é a redução dos privilégios conferidos ao funcionalismo. A idade mínima foi igualada à do setor privado, com 25 anos de contribuição. Também está prevista uma escala crescente de alíquotas de contribuição para os maiores salários, reduzindo os subsídios.

Para o JFSP, a disparidade das despesas públicas com aposentados/as e pensionistas do setor público (civil e militar), quando comparada às com os/as inativos/as do setor privado, seria "escandalosa". Esse contexto era agravado pelo claro desequilíbrio entre o número de servidores/as públicos/as ativos/as e inativos/as. O jornal ressaltou também que a proposta de reforma previdenciária para o segmento militar – submetida pelo Executivo ao Legislativo em separado da PEC nº 6/2019 – era significativamente mais branda do que a do segmento civil, devendo ser portanto endurecida.

Tais necessidades de o Estado equalizar RGPS e RPPS esbarravam, segundo o JFSP, na resistência política fortemente articulada das "corporações" – termo de uso recorrente pelo jornal para se referir a quaisquer associações de trabalhadores/as do setor público –, nos níveis federal, estadual e municipal.

(T20)

Corporações influentes, como fiscais de renda, procuradores e membros do Judiciário continuam a ignorar restrições orçamentárias. Outras, como professores e policiais, numerosas e importantes, gozam de regras mais benevolentes.

Direitos sociais como o da integralidade<sup>118</sup> e da paridade<sup>119</sup> – que existiam nos RPPS até serem suprimidos para os/as novos/as servidores/as públicos/as pela reforma previdenciária de 2003 – foram citados pelo JFSP como exemplos de privilégios inaceitáveis do setor público, e impensáveis para os segurados/as do RGPS.

O JFSP também contextualizou questões de idade e gênero sob sua ótica de justiça social. No que tange à questão etária, o jornal descreveu um quadro demográfico de envelhecimento populacional no país que exigia a fixação de idades mínimas de aposentadoria e o ajuste periódico, para mais, dessas idades.

(T19)

Sua inovação mais importante, a fixação de idades mínimas para a obtenção dos benefícios, constitui prática corriqueira no mundo. Segundo estudo publicado pelo Ipea há dois anos, 164 de 177 países pesquisados aplicam tal exigência.

---

<sup>118</sup> A *integralidade* permitia a aposentadoria com salário equivalente ao último vencimento.

<sup>119</sup> A *paridade* garantia reajustes no valor das aposentadorias iguais aos aplicados aos vencimentos dos/as trabalhadores/as na ativa.

No que diz respeito a gênero, o jornal limitou sua contextualização à reiteração de sua posição pela não diferenciação etária entre homens e mulheres como critério "ideal" de justiça social.

(T01)

A fixação de idades mínimas para as aposentadorias constitui a providência mais básica do texto. A exigência geral de 65 anos para homens e 62 para mulheres é compatível com padrões internacionais, embora o ideal fosse não haver diferenciação de gênero.

Foi também exígua a contextualização oferecida pelo JSFP em relação à questão do tempo "justo" que as pessoas deveriam trabalhar até se aposentarem. O mesmo ocorreu no que respeita à problemática acerca de quais seriam os critérios de cálculo para a obtenção de uma renda "justa" na aposentadoria. Comentando a cláusula da PEC que elevava para quarenta anos o tempo mínimo de contribuição para a obtenção de uma aposentadoria equivalente à média dos salários recebidos durante a vida laboral, o JFSP se limitou a apontar que a proteção oferecida pelo salário-mínimo – nível de renda da maioria dos/as aposentados/as do país – mitigava significativamente o efeito da medida.

(T19)

A oposição tem atacado, em particular, a necessidade de 40 anos de contribuição para que o segurado obtenha um valor equivalente à média dos salários da ativa. Tal imposição, todavia, não afeta a maioria que se aposenta pelo salário-mínimo, dado não serem permitidos benefícios de valor inferior.

O JFSP também abordou, sob a perspectiva da justiça social, a necessidade de o Estado endurecer as regras para a concessão das pensões por morte, com redução de valores, proibição de acumulações e possibilidade de recebimento de pensões inferiores ao salário-mínimo.

(T21)

Não cabe dúvida, porém, quanto à necessidade de conter as despesas exorbitantes do país com pensões por morte – na casa dos 3% do Produto Interno Bruto, enquanto no restante do mundo são mais comuns gastos em torno de 1%.

O próprio governo Dilma Rousseff (PT) buscou enfrentar a questão, infelizmente apenas depois do colapso das finanças públicas. Em 2015, introduziram-se regras básicas, como a observância à idade e ao tempo de contribuição dos beneficiários. Não se fez mais por oposição do partido da presidente.

### **5.1.1.3 Entraves políticos à reforma**

Desde o primeiro editorial publicado sobre o processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional, o JFSP enfatizou a existência de um rol de dificuldades políticas que seriam enfrentadas pelo Executivo para a aprovação da reforma. Para o jornal, o abrandamento

da PEC pelo Legislativo era politicamente esperado por se tratar de um pacote de "sacrifícios". Nesse contexto, o papel do Executivo deveria ser o de se empenhar ao máximo politicamente para que as concessões ao Legislativo fossem mínimas.

Uma das áreas de dificuldade apontadas pelo jornal foi a capacidade precária de articulação política do Executivo, que não construíra uma base aliada consistente no Congresso – em que pese o capital político que tradicionalmente acompanha um início de um mandato presidencial. À articulação precária juntou-se, segundo o JFSP, a inação, e por vezes oposição, de muitos/as parlamentares e governadores/as que, apesar de em princípio serem aliados/as do Executivo, relutavam em sofrer o desgaste político da reforma – que implicava a aprovação de medidas impopulares de austeridade financeira – perante suas bases eleitorais e "corporações" de trabalhadores/as do setor público.

(T12)

Uma combinação de cálculo político mesquinho, oportunismo e covardia ameaça tirar os estados e municípios da proposta de reforma da Previdência em tramitação na Câmara dos Deputados.

O cálculo é de parlamentares que, aliados ao governo federal, não querem arcar com o ônus de contrariar as corporações de servidores estaduais e municipais. Assim, defendem votar um texto que atinja somente a clientela do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os servidores da União.

Apesar dessas fragilidades, o JFSP avaliou que, no decorrer do processo, as condições políticas para a aprovação da reforma se mantiveram, em geral, favoráveis no que dizia respeito à espinha dorsal da PEC. Os termos nos quais a EC nº 103/2019 foi promulgada confirmaram a previsão do jornal, que classificou, em termos gerais, as alterações na PEC feitas ao longo do trâmite congressual como "aceitáveis", apesar de significarem um maior endividamento público no futuro – à exceção da não inclusão de estados e municípios na reforma, considerada um erro grave no processo.

O jornal enfatizou repetidamente a importância de o Executivo aproveitar com celeridade a janela de oportunidade política aberta pelo resultado da eleição de 2018, citando como exemplo de naufrágio político a tentativa malsucedida de reforma previdenciária e assistencial imediatamente anterior<sup>120</sup>.

(T16)

---

<sup>120</sup> Ocorrida em C3, logo após o golpe, por meio da PEC nº 287/2016 – abandonada em 2018 pelo governo Michel Temer por falta de apoio político no Congresso.

O Brasil vive o sexto ano de crise econômica, sob ameaça de recaída recessiva. Além do mais, o tempo político se conta de outra maneira, e janelas de oportunidade se fecham de modo inesperado.

Basta lembrar o episódio que soterrou a agenda reformista no governo Michel Temer (MDB) – o grampo revelado em maio de 2017. Minutos de uma conversa obscura entre o então presidente e um empresário sob investigação resultaram em atraso de dois anos.

Os embates políticos centrais, no âmago do Estado, em torno da PEC nº 6/2019 se dariam, pela estimativa do JFSP, em torno de regras de elegibilidade e transição, formas de cálculo de benefícios e, em particular, do endurecimento das regras de acesso a benefícios de cunho assistencial, como o BPC e a aposentadoria rural. Além desses pontos de fricção entre Executivo e Legislativo, o jornal apontou a ausência de esclarecimentos e embasamentos técnicos para a proposta do Executivo de criação de um novo regime previdenciário por capitalização individual, que demandaria um custoso e complexo processo de transição a partir do RGPS e dos RPPS existentes. As previsões do JFSP em relação ao BPC, aposentadoria rural e regime de capitalização se confirmaram: ao longo do trâmite legislativo, esses três itens foram retirados da PEC pelos/as parlamentares.

Diferentemente de seu posicionamento francamente favorável em relação a outros itens da PEC, o JFSP não firmou posição clara em relação à atuação devida do Estado em relação aos itens assistenciais. Na contextualização que teceu acerca dos itens da PEC que propunham o endurecimento das regras para o BPC e a aposentadoria rural, o jornal se limitou a apresentar dados referentes às despesas envolvidas, apontar a complexidade social da questão e avaliar que a retirada desses itens da PEC cumpria relevante papel pragmático no processo de negociação – o de esvaziar argumentos de opositores/as da reforma, que utilizavam esses itens para acusar a reforma de afetar negativamente a população mais pobre.

(T2)

As medidas suscitam preocupação porque afetam parcelas mais vulneráveis da sociedade. O benefício de prestação continuada se destina a idosos com renda familiar per capita inferior a um quarto do piso salarial, enquanto na Previdência rural a aposentadoria média é de R\$ 1.330 mensais. [...]

A reforma elaborada pela equipe de Bolsonaro teve o mérito de prever as regras mais duras para o funcionalismo, que abrange a elite do sistema. Cabe agora avaliar e negociar com cuidado as providências voltadas para a base da pirâmide social brasileira.

(T21)

Mais importante, as mudanças dificultaram a estratégia oposicionista de descrever a reforma como uma tanga sobre a população pobre. Afinal, medidas centrais como a fixação de idades mínimas e novos critérios para o cálculo de benefícios afetam mais os que se aposentam em melhores condições.

Postura similar de "cautela" foi adotada pelo JFSP em relação às negociações políticas em torno das mudanças contidas na PEC no que respeita à proposta de retirada de vários dispositivos reguladores da previdência e assistência social do texto constitucional – este de mais difícil alteração legislativa por exigir maioria de três quintos. Sob o ponto de vista do jornal, a retirada facilitaria modificações futuras, mas tanto no sentido da possibilidade de endurecer regras como de preservar ou criar vantagens indevidas.

(T04)

Tem-se o que pode ocorrer sem as proteções atuais. Sem obrigação de manter o valor real das pensões, o governo ficaria livre para adotar fórmulas de reajuste que prejudicariam os aposentados, em tese.

Mas o Executivo também corre riscos com a estratégia escolhida. Ficaria mais fácil para opositores de eventuais mudanças angariar votos para preservar privilégios.

No que diz respeito à ação esperada do Estado em relação ao abono salarial – também um benefício de caráter assistencial –, contudo, o JFSP se posicionou claramente a favor da redução do alcance social do abono, questionando esse alcance.

(T24)

Frágil nos embates congressuais, o governo Jair Bolsonaro (PSL) não reuniu os 49 votos necessários para manter as alterações no abono salarial, um benefício pago hoje a trabalhadores com renda até 2 salários-mínimos (R\$ 1.996) – esse limite cairia a R\$ 1.364 mensais.

Perde-se com isso uma poupança calculada em R\$ 76 bilhões ao longo do próximo decênio, no intuito de preservar um programa de R\$ 17 bilhões anuais questionado por boa parte dos especialistas. Segundo dados do Ipea, 59% dos recursos do abono são pagos a famílias que estão na metade superior da distribuição de renda.

Já em relação às discussões no Congresso sobre a proposta de criação do novo regime de previdência por capitalização, o jornal se posicionou de forma explícita contra a medida. Ele enfatizou o contexto desfavorável para uma ação estatal naquela seara, tanto em relação à falta de explicações e embasamento da iniciativa como à incipiência do debate sobre capitalização previdenciária – que dificultaria, sob o ponto de vista do pragmatismo político, o trâmite legislativo de outras medidas da PEC consideradas mais importantes.

(T07)

Reformar o modelo atual, quase falido, e de pronto criar um regime previdenciário de capitalização, como estabelece o projeto do governo Jair Bolsonaro (PSL), não parece realista – e o próprio presidente já deu indicação nesse sentido.

(T14)

Jamais ficou claro o impacto esperado de tal ideia sobre as contas públicas, o valor dos benefícios e o modo do financiamento da seguridade. Assim, não se pode lamentar sua exclusão da reforma.

#### **5.1.1.4 Debate público e seguridade social**

Em termos de contextualização histórica acerca do debate público em torno da reforma, o JFSP enfatizou que, como a discussão sobre o impacto da previdência e assistência social no desequilíbrio das contas públicas fora iniciado já nos anos 1990 – com várias tentativas de reforma e reformas de fato –, a PEC nº 6/2019 tramitou em um ambiente de debate já amadurecido. Tal amadurecimento podia ser observado, para o jornal, no comportamento da opinião pública sobre o tema. A significativa queda na rejeição popular à reforma previdenciária e assistencial – que chegou a ser de 70% durante a tentativa frustrada de reforma do governo Michel Temer –, apontada pelo Datafolha em meados de 2019, foi considerada pelo JFSP um avanço importante no processo e reflexo da melhora no ambiente político.

(T18)

Reformas previdenciárias, por mais bem desenhadas que sejam, sempre significam algum sacrifício para os segurados e, não por acaso, despertam resistências em qualquer lugar do mundo. Nada tem de corriqueiro, portanto, um deslocamento da opinião pública em favor de uma iniciativa do gênero.

O JFSP ressaltou, naquele contexto, o papel do Estado no "esclarecimento" do debate público, no sentido de o Executivo se empenhar em explicar a proposta de reforma e convencer a opinião pública de sua urgência e necessidade. O fomento do apoio por parte da população facilitaria, para o jornal, a tramitação da PEC no Legislativo, diminuindo a necessidade de barganhas "fisiológicas" e concessões.

Sob a mesma ótica do "esclarecimento" da opinião pública, o JFSP também ressaltou – por ocasião da imposição, pelo Executivo, de sigilo sobre os documentos que embasaram a elaboração da PEC – a necessidade de acesso público a dados e projeções governamentais sobre a reforma.

(T09)

Trata-se, afinal, de projeto que afeta diretamente a enorme maioria dos trabalhadores brasileiros, além de conter objetivos econômicos de interesse de toda a sociedade. O singelo bom senso recomenda que todos os dados a seu respeito precisem estar disponíveis de pronto ao escrutínio público.

Concluído o debate no Legislativo sobre o tema, a reforma consolidada pela EC nº 103/2019 representou, para o JFSP, um marco histórico com raízes no "amadurecimento" da opinião pública sobre o tema.

(T25)

A mudança é a mais ambiciosa já promovida no arranjo estabelecido pela Constituição de 1988, e sua aprovação, embora tardia, se deu sem maior comoção política e social – possivelmente diante da evidência de que os desequilíbrios das contas públicas têm sufocado o crescimento econômico do país nos últimos anos.

Apesar da abrangência inédita da EC, o JFSP salientou que se tratava de apenas mais um passo em um processo contínuo, dado que mudanças futuras no quadro demográfico nacional e no mundo do trabalho demandariam novas reformas.

### **5.1.2 Alegação para ação**

No âmbito das suas representações discursivas acerca do contexto social, político, econômico e ético em que o período de trâmite legislativo da PEC nº 6/2019 esteve inserido, o JFSP preconizou ao Estado – nos níveis federal, estadual e municipal – a realização das ações elencadas a seguir.

- Reduzir as despesas públicas com benefícios de caráter previdenciário (aposentadorias, pensões) e assistencial (BPC, aposentadoria rural, abono salarial), por meio das seguintes diretrizes gerais de atuação:
  - aumento de idades mínimas para recebimento;
  - aumento de tempo mínimo de contribuição para recebimento;
  - redução de renda máxima para elegibilidade;
  - redução de valores a pagar;
  - desvinculação do salário-mínimo de valores mínimos;
  - contenção de reajustes de valores a pagar.
- Aumentar as receitas públicas previdenciárias por meio de alíquotas de contribuição maiores (e mais progressivas) para trabalhadores/as dos setores público e privado (em especial para os/as do setor público).
- Equiparar as regras (idade mínima, tempo mínimo de contribuição, alíquotas de contribuição, piso e teto de valores a receber etc.) para recebimento de benefícios entre o RGPS e os RPPS. No âmbito dos RPPS, equiparar as regras entre trabalhadores/as civis e militares.

- Equiparar as regras (idade mínima e tempo mínimo de contribuição) para recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais entre homens e mulheres.
- Disponibilizar para o escrutínio público os dados e projeções que embasam propostas de reforma no sistema previdenciário e assistencial e informar a população sobre necessidades de reforma e objetivos.
- Realizar reformas constantes no sistema previdenciário e assistencial em resposta a alterações na demografia e no mundo do trabalho.
- Combater fraudes nos pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais.

### **5.1.3 Contra-alegação**

As ações que o JFSP alegou que o Estado *não* deveria realizar foram:

- Permitir alterações na proposta de reforma do sistema de previdência e assistência social que implicassem diminuição na redução prevista em despesas públicas.
- Criar um novo regime de previdência por capitalização individual.
- Manter os benefícios do sistema de previdência e assistência social vinculados ao salário-mínimo.
- Circunscrever a reforma do sistema de previdência e assistência social à esfera da União, sem incluir estados e municípios.
- Permitir a paridade e a integralidade para aposentadorias e pensões (tanto nos RPPS como no RGPS).

### **5.1.4 Consequências negativas**

As consequências negativas que o JFSP previu que haveria se o Estado realizasse as ações elencadas na subseção 5.1.3 foram:

- Alterações na proposta de reforma que implicassem diminuição da redução em despesas públicas prevista na PEC aumentariam o déficit do sistema previdenciário e assistencial e a dívida pública. Isso consumiria parcelas crescentes da arrecadação, "estrangulando" o orçamento do Estado, que teria menos capacidade de despender recursos em outras áreas essenciais como infraestrutura, educação, saúde, segurança etc. O aumento do déficit orçamentário do Estado também reduziria a confiança do setor privado, que investiria menos, esfriando a economia e derrubando a arrecadação,

em um círculo econômico vicioso que afetaria negativamente a população como um todo.

- A criação de um regime de previdência por capitalização individual sem que os detalhes de seu funcionamento estivessem claros, e sem que as condições financeiras de transição do regime de repartição para o novo regime estivessem dadas, poderia gerar um déficit "explosivo" nas contas públicas.
- A manutenção de benefícios dos sistemas de previdência e assistência social vinculados ao salário-mínimo continuaria a pressionar para cima as despesas em seguridade, e atuaria como restrição para que a política de valorização do salário-mínimo fosse intensificada. Isso porque, com a vinculação, pequenos acréscimos no salário-mínimo implicam grandes acréscimos nas despesas públicas em previdência e assistência social.
- A não inclusão de estados e municípios na reforma constitucional do sistema de previdência e assistência social colocaria em risco a solvência das administrações estaduais e municipais e, por consequência, sua capacidade de oferecer serviços públicos em educação, saúde, segurança etc. Segundo o JFSP, isso afetaria negativamente, em especial, a população pobre. Delegar a reforma das previdências estaduais e municipais aos seus Executivos e Legislativos seria também arriscado por causa do poder de pressão das "corporações" locais de servidores/as públicos/as.
- A permissão da paridade e integralidade para aposentadorias e pensões aumentaria acentuadamente o déficit previdenciário. No âmbito dos RPPS, isso implicaria a destinação de vultosos recursos públicos para uma parcela "diminuta" da população.

### **5.1.5 Valores**

Os valores com os quais o JFSP preconizou que o Estado estivesse ou devesse estar comprometido dividiram-se em três eixos principais: *justiça social*, *racionalidade* e *transparência*. Vejamos a seguir em detalhe cada um deles.

#### **5.1.5.1 Justiça social**

Na visão do jornal, a justiça social deveria ser promovida pelo Estado por meio da equanimidade, que se traduziria em algumas ações. Uma delas seria a distribuição equânime de "sacrifícios". O JFSP afirmou repetidamente que o Estado deveria efetuar, no contexto da reforma dos sistemas de previdência e assistência social, uma distribuição equânime de perdas

entre trabalhadores/as dos setores público e privado. No âmbito do setor público, a distribuição de sacrifícios deveria ser igualitária entre servidores/as civis e militares. Especialmente danosos ao princípio da equanimidade eram, para o jornal, os "privilégios" previdenciários gozados pelos/as servidores/as públicos/as (federais, estaduais e municipais). Entre tais privilégios se destacavam as taxas de reposição maiores, as idades mínimas menores, os tempos mínimos de contribuição também menores, e as alíquotas de contribuição com pouca progressividade.

(T01)

*Proposta para a Previdência, que tende a ser abrandada, mostra cuidado com distribuição de sacrifícios*

(T24)

O cerne da proposta, que inclui idades mínimas para aposentadorias, novo cálculo para os benefícios e redução de privilégios do funcionalismo, está preservado.

Outra ação estatal associada pelo jornal à ideia de justiça social pela via da equanimidade foi o tratamento igualitário, em termos das regras de elegibilidade para o recebimento de benefícios previdenciários, entre homens e mulheres.

(T19)

O texto votado pela Câmara estabelece como norma geral idade mínima de 65 anos para homens e 62 para mulheres – melhor seria se não houvesse diferenciação. O tempo mínimo de contribuição, hoje de 15 anos no setor privado, sobe a 20 apenas para os homens.

### **5.1.5.2 Racionalidade**

No eixo da racionalidade, o JFSP apontou que o Estado despendia mais do que seria razoável com previdência e assistência social, portanto os cálculos de benefícios deveriam ser repensados, no sentido "racional" de se diminuir esse dispêndio.

(T03)

De fato, essa tarefa de convencimento ainda se faz necessária, mesmo presumindo-se que, após anos de debates sobre o tema, parte relevante da sociedade já tenha compreendido a importância de racionalizar as aposentadorias e adequá-las à realidade do país.

(T19)

*Texto da Previdência é um avanço rumo à racionalidade orçamentária e à justiça social*

[...] No geral, entretanto, é razoável a distribuição dos sacrifícios inevitáveis para um país que destina hoje excessivos 13% de sua renda total à Previdência – percentual que crescerá e tomará espaço crescente da educação, da saúde e de outras prioridades se nada for feito.

Para o jornal, a inviabilidade dos sistemas de previdência e assistência social em seu nível de despesa pré-reforma era uma conclusão racional a se chegar a partir dos dados disponíveis. Cabia ao Estado, portanto, agir no sentido de restaurar a racionalidade de um sistema que se encontrava em situação de irracionalidade.

(T06)

*Permanecem as condições para a aprovação de uma reforma razoável da Previdência*

[...] Há hoje fartura de dados e projeções a comprovar a inviabilidade do aparato previdenciário e seu efeito devastador sobre os Orçamentos de União, estados e municípios. A oposição intransigente à reforma vai se limitando a guetos ideológicos, partidos oportunistas e entidades corporativas.

### **5.1.5.3 Transparência**

O valor da transparência foi reiterado pelo JFSP como um atributo necessário às ações do Estado. Isso foi apregoado em dois aspectos. O primeiro foi o da necessidade da disponibilidade pública de quaisquer informações e projeções relativas aos sistemas de previdência e assistência social utilizadas pelo Estado para reformá-los.

(T09)

A prepotência tecnocrática ou alguma estratégia política obtusa talvez o explique, mas nada justifica o estapafúrdio sigilo decretado pela pasta da Economia acerca de documentos que embasam a reforma da Previdência Social.

[...] Possivelmente o governo tema a distorção e a exploração demagógica de cifras, que decerto ocorrerão. A transparência implica custos, de fato; do contrário, não seria uma virtude tão preciosa.

O segundo aspecto dizia respeito à transparência com que os objetivos de reforma e as negociações políticas entre Executivo e Legislativo em torno dela deveriam ser comunicadas e explicadas à sociedade.

(T10)

Os custos da barganha política cairão se o mandatário progredir no convencimento da sociedade, no debate programático transparente com os partidos, nas boas relações com o Congresso.

### **5.1.6 Objetivos**

Em termos de objetivos – ou seja, o estado futuro de coisas no qual ocorreria a realização dos compromissos valorativos que o JFSP entendeu que o Estado tinha, ou deveria ter –, o jornal os representou como:

- nas áreas de previdência e assistência social, um menor percentual do PIB nacional despendido pelo Estado (nas esferas federal, estadual e municipal) nessas rubricas, e benefícios previdenciários e assistenciais desvinculados do salário-mínimo. Além disso, igualdade de regras de elegibilidade, pisos e tetos entre RGPS e RPPS (com igualdade entre servidores/as civis e militares), igualdade de idade mínima e tempo de contribuição entre homens e mulheres, e benefícios previdenciários em condições especiais extintos;
- nas contas públicas de União, estados e municípios, inexistência de déficits orçamentários. Dessa forma, os entes federativos não precisariam captar recursos no mercado financeiro pagando juros altos por isso, e melhorariam sua capacidade tanto de honrar compromissos previdenciários e assistenciais assumidos como de investir em saúde, educação, segurança etc.; e
- na economia em geral, um ambiente de confiança gerado a partir da redução de despesas em previdência e assistência social e do equilíbrio das contas públicas de União, estados e municípios. Esse ambiente estimularia tanto o investimento privado quanto o público. A partir desses investimentos, a economia se aqueceria, gerando PIB e renda crescentes.

### **5.1.7 Meios-objetivos**

Em termos das ações que, sob o ponto de vista do JFSP, operariam como meios de condução do Estado ao atingimento dos objetivos supracitados, tem-se que:

- o Estado deveria reformar os sistemas de previdência e assistência social – no sentido da redução de despesas públicas nessas áreas – para eliminar déficits e assim equilibrar as contas públicas. Dessa forma, o Estado recuperaria sua capacidade de investimento e fomentaria um ambiente de confiança e juros decrescentes para o investimento privado, reaquecendo a economia;
- o Executivo deveria se empenhar na boa articulação com o Legislativo e no esclarecimento da opinião pública sobre os objetivos e necessidade da reforma. Isso possibilitaria ao Executivo angariar apoio e diminuir, durante o processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional, a necessidade de concessões que implicassem diminuição na redução prevista nas despesas públicas com seguridade social; e

- o Estado deveria desvincular os benefícios previdenciários e assistenciais do salário-mínimo para poder tanto reduzir despesas com previdência e assistência social como possibilitar a melhora da política de valorização do salário-mínimo.

### 5.1.8 Considerações críticas

Vejamos agora, à luz da crítica imanente preconizada pelo realismo crítico e das categorias analíticas escolhidas (Fairclough e Fairclough, 2012), apresentadas na seção 4, como o JFSP construiu, no âmbito dos aspectos verbais dos textos do *corpus*, sua argumentação acerca da ação do Estado. A partir disso, discutiremos as consequências potenciais dessa construção para a seguridade social brasileira nas áreas de previdência e assistência e, sob ponto de vista mais amplo, para a questão emancipatória.

Em suas linhas gerais, a argumentação construída pelo JFSP em torno do atuar/dever atuar do Estado nas áreas de previdência e assistência social guarda estreita relação com o conhecido argumento liberal/neoliberal da austeridade fiscal como caminho para a mitigação/solução das mazelas econômicas brasileiras – com os problemas sociais sendo mitigados/solucionados, em grande medida, "naturalmente" a partir dos ajustes econômicos.

Como vimos na seção 1, a linha argumentativa da austeridade fiscal prega o controle (via diminuição) dos gastos do Estado (nas esferas federal, estadual e municipal) para redução do déficit orçamentário e equacionamento da dívida pública. A partir desse controle, são esperados, como resultados positivos para a economia e, por consequência, para o "país":

- *estabilidade*: ao reduzir o déficit e controlar a dívida pública – a redução do déficit diminuindo a necessidade de o Estado emitir mais dívida, e por consequência os riscos de aumentos de juros e de pressões inflacionárias são reduzidos –, o Estado criaria as condições para uma gestão financeira sustentável;
- *credibilidade*: a estabilidade e sustentabilidade aumentariam a confiança de investidores/as (nacionais e internacionais) e do mercado, e favoreceriam o acesso a empréstimos com juros menores, fomentando um ambiente propício para o crescimento econômico, a criação de empregos, o aumento da renda e o financiamento do desenvolvimento; e
- *eficiência*: a austeridade forçaria o Estado a ser mais eficiente no sentido de decidir quais despesas são prioritárias, reavaliar programas de política pública em relação aos

seus resultados, reformar setores estatais ineficientes, e estimular a produtividade e competitividade.

Como vimos, com base na atribuição ao Estado de determinados valores basilares para ação – *justiça social, racionalidade e transparência* –, o JFSP advoga por um estado futuro de coisas (objetivos da ação estatal) caracterizado por: *i*) despesas públicas reduzidas nas áreas de previdência e assistência social e equilíbrio orçamentário; *ii*) RGPS e RPPS equiparados, sem condições especiais; *iii*) ambiente econômico confiante e aquecido.

No contexto dessa linha argumentativa geral construída pelo JFSP, e dos aspectos mais específicos detalhados nas subseções anteriores, faremos a seguir a análise crítica do argumento desenvolvido pelo jornal em torno do papel do Estado sob o ponto de vista das três áreas sugeridas por Fairclough e Fairclough (2012), a saber: *lógica, dialética e retórica*.

#### **5.1.8.1 Lógica**

Sob a perspectiva da lógica informal, como vimos na seção 4, a persuasão racional de um argumento deve ser avaliada sob três aspectos relativos às suas premissas: *aceitabilidade, relevância e suficiência*. Como apontado, as premissas centrais que embasam o argumento central do JFSP em relação ao papel do Estado – o de que este deveria reformar os sistemas de previdência e assistência social no sentido de reduzir as despesas públicas nessas áreas da seguridade social –, são:

- a política econômica da austeridade fiscal produz os efeitos positivos da estabilidade, credibilidade e eficiência;
- a austeridade fiscal fomenta o crescimento econômico e o aumento da renda do país;
- a redução de despesas públicas com previdência e assistência social reduz o déficit orçamentário, se constituindo em uma política de austeridade fiscal.

A alegação advinda dessas premissas é a de que o Estado deve reduzir despesas públicas com previdência e assistência social para controlar o déficit e obter alegados benefícios econômicos proporcionados pela austeridade fiscal. Além disso, o Estado deve conduzir esse processo tendo por base os valores da *justiça social, racionalidade e transparência*.

No que respeita à *aceitabilidade* das premissas utilizadas pelo JFSP, observa-se que elas são racionalmente aceitáveis e conducentes à alegação. Se a austeridade fiscal produz os efeitos econômicos citados e fomenta o crescimento da produção e da renda, e se a redução de despesas

públicas em seguridade se enquadra na austeridade fiscal, a ação do Estado nesse sentido é racionalmente aceitável.

Em relação à sua *relevância*, tem-se que as premissas contêm elementos econômicos relevantes para a alegação. Estabilidade, credibilidade e eficiência são conceitos comumente utilizados no debate econômico sobre crescimento, renda e desenvolvimento. Como vimos, no âmbito da linha argumentativa da austeridade fiscal, a redução do déficit público se relaciona positivamente com a sustentabilidade financeira e com o aumento do nível de investimento, que por sua vez fomenta o aumento da atividade econômica e a da renda, condições associadas à ideia de promoção do desenvolvimento.

Quanto à *suficiência*, contudo, observa-se que as premissas basilares utilizadas pelo JFSP são insuficientes, pois representam uma acentuada redução de elementos relevantes à discussão em pauta. As premissas, portanto, não fornecem suporte adequado à alegação. Vejamos, a partir do ponto de vista escolhido para este estudo, o das estruturas sociais inter-relacionadas de classe, gênero e raça, os principais elementos omitidos pelo jornal.

No âmbito de fatores ligados a estruturas sociais de classe no Brasil, a argumentação do JFSP se alicerçou na segmentação – presente nos arcabouços legais originários e atuais do sistema de seguridade social brasileiro, como vimos na seção 1 – entre trabalhadores/as do setor privado (diferenciados em urbanos/as e rurais), segurados/as pelo RGPS, trabalhadores/as do setor público (diferenciados em civis e militares), segurados/as por RPPS, e beneficiários/as da assistência social<sup>121</sup>. Em termos gerais, os/as trabalhadores/as segurados/as do RGPS e por RPPS são contribuintes e beneficiários/as do sistema de previdência social, enquanto pessoas que recebem recursos do sistema de assistência social não são contribuintes, apenas beneficiários/as. Sob a perspectiva dessa segmentação, o JFSP advogou que o Estado – para reduzir despesas públicas na área e por uma questão de justiça social (no contexto da já citada "distribuição de sacrifícios inevitáveis") – deveria equipar regras entre o RGPS e os RPPS, uma vez que os RPPS possuem, de modo geral, condições mais favoráveis aos/as trabalhadores/as que o RGPS. O JFSP também defendeu, nesse contexto, que o Estado aumentasse a

---

<sup>121</sup> Conforme detalhado na seção 1, há sobreposições nessas divisões. Embora um/a trabalhador/a não possa, por lei, ser segurado/a pelo RGPS e por um RPPS simultaneamente, nem todos os municípios brasileiros possuem RPPS, portanto muitos/as servidores/as públicos/as do país são segurados/as do RGPS. O mesmo se aplica aos/as trabalhadores/as de empresas públicas (como Banco do Brasil, Petrobras etc.), que, na condição de empregados/as públicos/as (e não de servidores/as públicos/as), trabalham sob contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Nesse contexto de sobreposições se insere também a questão da aposentadoria rural que, por não estar, em muitos casos, vinculada a contribuições à previdência social, é considerada um benefício de caráter assistencial.

progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, tanto dos/as trabalhadores/as do setor privado quanto do público – em especial para os/as do setor público, cujos tetos salariais são mais elevados.

Tomadas isoladamente, ambas as alegações do JFSP – em favor da equiparação dos regimes previdenciários brasileiros e em prol do aumento da progressividade – encontram respaldo, em suas linhas gerais, no conceito de justiça social. Esse respaldo se desfaz, contudo, por conta de algumas questões cruciais. A primeira é o fato de o JFSP ter concebido "reforma" como sinônimo de "piora" – aposentadorias cada vez mais tardias, com remunerações cada vez menores –, tanto para os/as segurados/as do RGPS, quanto dos RPPS. O mecanismo de "justiça social" apregoado pelo JFSP para o Estado opera, nesse caso, por meio da piora mais acentuada para os trabalhadores/as públicos/as como meio de equiparação – ao invés da melhora do RGPS como instrumento de equiparação, por exemplo. Com isso não se quer dizer que não haja "distorções" a serem discutidas e corrigidas nos RPPS, como aposentadorias de fato precoces e discrepâncias salariais injustas entre cargos públicos. O que se quer dizer é que o enquadramento do debate da equiparação entre os sistemas previdenciários pelo viés da "piora" como caminho único, "natural", "normal" a ser percorrido é, esta sim, uma distorção a ser corrigida. Tampouco quer-se dizer com isso, de forma ingênua, que seja meramente uma questão de vontade política o país reverter o processo de piora gradual dos regimes previdenciários brasileiros em curso durante a Terceira República – um processo profundamente enraizado no padrão mundial, colonial e patriarcal de poder capitalista, marcado pela acumulação de riqueza e precarização social, no qual o Brasil está inserido. Quer-se, sim, apontar que o JFSP equalizar "justiça social" na ação estatal com "piora social" é, sob o ponto de vista argumentativo, incongruente.

Uma segunda questão diz respeito à seletividade, por parte do jornal, dos/as contribuintes (reais e potenciais) dos sistemas de previdência e assistência social que integraram sua argumentação no contexto do processo de reforma em 2019. Destoando da constante menção aos/às trabalhadores/as do setor público como segurados/as privilegiados/as do sistema, que deveriam receber menos e contribuir mais, e aos/às trabalhadores/as do setor privado, que deveriam se conformar com relações cada vez mais desfavoráveis entre contribuições e benefícios, as aparições dos/as contribuintes patronais nos textos verbais são raras. Constam, no *corpus* analisado, apenas duas breves menções (em T17, a seguir, e em T23, supracitada) à recusa do empresariado do agronegócio, blindado pela ampla bancada ruralista no Congresso Nacional, de participar da "distribuição de sacrifícios" por meio do aumento de suas baixas

contribuições para o sistema – aumento que o JFSP qualificou como "correto", mas "inviável", portanto "diversionista".

(T17)

Os pontos negativos foram a retirada de estados e municípios do texto, embora ainda haja chance de reparo nas próximas etapas da tramitação, e a perda de contribuições rurais de R\$ 80 bilhões em uma década, mostra da força da bancada ruralista – que continua a defender isenções descabidas.

Enquanto houve duas comedidas menções a empregadores/as do setor rural, empregadores/as dos setores industrial e de serviços simplesmente não foram incorporados à discussão. Tornaram-se, dessa forma, os/as "fantasmas" do sistema, cujas alíquotas de contribuição – fosse para mais, fosse para menos – não estavam em discussão. Mais uma vez, há incongruência, na argumentação elaborada pelo JFSP – sob a base alegada de distribuição "justa" de "sacrifícios" –, pelo fato de parcela importante dos/as atores/as sociais "a sacrificar" não figurar na composição de premissas para as alegações do jornal sobre o agir ou dever agir do Estado.

A minimização do papel ou apagamento seletivo de atores/as sociais relevantes ao processo de discussão da reforma de 2019 relaciona-se ao fato de o foco argumentativo do JFSP ter se concentrado na problemática das despesas do Estado em seguridade social, em grande medida ignorando a questão crucial das receitas do sistema. Somando-se à não discussão das contribuições patronais, o jornal tampouco aludiu à relação direta das receitas previdenciárias e assistenciais com a estrutura e funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. Em um mercado de trabalho que, no setor privado, é marcado por elevados e crescentes níveis de informalidade e precariedade salarial, e que, no setor público, sofre pressão crescente pela redução do número de servidores/as, as receitas do RGPS e dos RPPS tornaram-se cada vez menores em relação às despesas, pela piora da proporção entre contribuintes e beneficiários/as. Uma legião de trabalhadores/as informais, que não fazem contribuições regulares para o sistema de previdência, e portanto não se aposentarão, sobrecarregarão o sistema assistencial no lado das despesas.

Ao invés da problematização da questão no sentido de como o sistema pode se viabilizar sob o ponto de vista do aumento de receitas, o JFSP se limitou a advogar pela ação do Estado no sentido do aumento da contribuição de servidores/as públicos/as, e a prever que "o mundo do trabalho será outro" (T07). Nesse novo "mundo do trabalho" – que será "inevitavelmente" cada vez mais precário para quem trabalha –, a redução de despesas almejada pela reforma de

2019 deverá ser sucedida, sob a ótica do jornal, por outras reduções "inevitáveis", pois "sabe-se desde já que será preciso repensar em breve e de modo mais profundo o sistema de aposentadorias e outros aspectos da política de seguridade social" (T07). Um "repensar" que não implica debater modos de se financiar adequadamente o sistema de seguridade com receitas, em especial no que diz respeito às oriundas, como vimos, de empregadores/as, atores/as sociais desaparecidos/as da discussão. Tampouco há discussão, por parte do JFSP, da pertinência e viabilidade da obtenção de receitas via tributação sobre o rentismo, grandes fortunas etc.

No escopo do valor da *justiça social* que, segundo o JFSP, deveria embasar ações do Estado, observam-se também outras ausências importantes na estrutura argumentativa construída pelo jornal. Entre elas está a causada pela divisão reducionista de trabalhadores/as em públicos/as e privados/as. Crítico da existência dos RPPS e de categorias especiais de segurados/as previdenciários/as – professores/as, policiais e agentes penitenciários/as –, assim como dos critérios para aposentadoria rural, o jornal não pauta nenhuma outra possibilidade de segmentação previdenciária "justa" da coletividade dos/as trabalhadores/as. Como comentamos na seção 1, sob o ponto de vista do sistema de seguridade social brasileiro, um/a trabalhador/a que desempenha, durante toda a sua vida laboral, atividades de elevada demanda física se aposentará – caso trabalhe formalmente e não integre a legião informal – com o mesmo tempo de serviço e idade mínima de um/a trabalhador/a que realiza tarefas de caráter predominantemente intelectual. Para o JFSP, essa tampouco é uma questão que mereceu integrar sua argumentação sobre ações socialmente justas por parte do Estado na área de seguridade social.

A mesma perspectiva de entender o tratamento igual a desiguais como justiça social foi utilizada pelo JFSP em sua argumentação no que tange a gênero. Para o jornal, o Estado deveria atuar no sentido de igualar as regras de elegibilidade de tempo de serviço e idade mínima para aposentadoria entre homens e mulheres – eliminando o único dispositivo de discriminação positiva de gênero presente na legislação do sistema. O Estado não deve, portanto, sob a ótica do JFSP, atuar na compensação às mulheres pelas inúmeras dificuldades enfrentadas no mundo do trabalho – com seus reflexos imediatos em previdência e assistência social –, impostas pelo sistema colonial-patriarcal: misoginia estrutural, salários menores, níveis maiores de informalidade laboral, trabalho doméstico não reconhecido e não remunerado, dupla jornada etc. Se pensarmos sob o ponto de vista dos ciclos de vida *infância*, *idade ativa* (no sentido laboral) e *idade inativa*, ações afirmativas para a correção de distorções sociais devem ocorrer

*nessas três fases* para abarcarem nosso tempo de existência em sua integralidade. Para o JFSP, essa questão não coube na discussão do papel do Estado em seguridade social.

A exclusão, pelo JFSP, de pontos cruciais ao debate público em seguridade social – como os relativos a ações afirmativas, por parte do Estado, na área de equidade de gênero –, é também evidenciada pela ausência de menções a questões raciais. Como vimos na seção 3, partindo-se do pressuposto de que o Brasil é um país estruturalmente racista, torna-se crucial para a discussão pública sobre seguridade social se pensarem modos de transformação dessa injustificável realidade. Tal debate passa, necessariamente, pela discussão de ações – estatais e da sociedade civil organizada – para a correção de injustiças de base racial, nos três ciclos de vida supracitados.

Evitar a discussão pública de questões ligadas a gênero e raça guarda relação com dois importantes pressupostos da linha argumentativa liberal/neoliberal utilizada, em larga medida, pelo JFSP, relacionados ao conceito de justiça social. Um deles é o de que o aumento da atividade econômica e do PIB operam, por si só, como mecanismos robustos de prosperidade material coletiva, e de correção "automatizada" de problemas sociais. Sob tal pressuposto, uma economia aquecida por investimentos – e povoada por agentes livres para a busca de seus interesses econômicos individuais – geraria riqueza, distribuiria renda de forma justa, equipararia homens e mulheres, brancos/as e negros/as etc. Cabe ao Estado, neste cenário, estabelecer as condições "ideais" (de austeridade fiscal) para investidores/as, preservar a liberdade de ação econômica individual e, dessa forma, não atrapalhar o andamento "natural" do advindo processo de desenvolvimento econômico socialmente equilibrado.

(T06)

Desde o envio do texto ao Congresso, analistas buscam estimar quanto será preservado da poupança de pouco mais de R\$ 1 trilhão em dez anos estimada com as regras pretendidas. Num cálculo grosseiro, especula-se que cifras acima de 50% seriam ao menos capazes de restabelecer algum ânimo entre empresários e investidores.

Um segundo pressuposto subjacente à argumentação do JFSP sobre o papel do Estado na seguridade social é a centralidade atribuída pelo jornal, no âmbito dos três ciclos de vida, à idade ativa, percebida como a única fase “produtiva” da vida. Sob essa ótica, a infância torna-se o período de necessário investimento e preparação para a idade ativa, e a idade inativa, o “fardo social” a ser carregado pela coletividade da população em idade ativa – um peso que deve se tornar o mais leve possível. Essa perspectiva – que em sua lógica também concebe a população beneficiária da assistência social como peso social, por conta da "improdutividade"

dessa população – possui implicações imediatas no debate público sobre seguridade. Isso porque, sob o ponto de vista da assistência social, os/as "produtivos/as" financiam os/as "improdutivos/as". Sob a perspectiva do sistema previdenciário – que opera, como vimos na seção 1, tanto no RGPS quanto nos RPPS, por repartição –, os/as "ativos/as" financiam os/as "inativos/as".

(T08)

A vinculação de benefícios sociais ao mínimo até aqui tem sido sacrossanta, mas deve-se reconhecer que ela já não constitui hoje o melhor mecanismo para combater a pobreza – e atua como limitante inescapável de aumentos mais generosos para os que estão na ativa.

Nos editoriais em que aborda um tema diretamente relacionado a esses dois pressupostos – os itens da PEC que propuseram a criação de um novo regime previdenciário, que passaria a operar por capitalização individual e não por repartição, alterando o fundamento solidário do sistema firmado na CF 1988 –, o JFSP circunscreveu sua argumentação ao âmbito financeiro. Para o jornal, o Estado deveria desistir da implantação do novo regime não porque ele seria mais ou menos socialmente benéfico/justo, mas porque a transição a partir dos regimes de repartição (RGPS e RPPS) não havia sido propriamente dimensionada pelo Executivo, o que poderia causar um “déficit ainda mais explosivo” (T07) nas contas da previdência social, assim como aumentar as dificuldades políticas para a aprovação, pelo Legislativo, de outros itens de redução de despesa previstos na reforma.

### **5.1.8.2 Dialética**

No que tange à perspectiva dialética – sob o entendimento de que a argumentação construída pelo JFSP se formou em resposta a opiniões divergentes, antecipadas de interlocutores/as imaginados/as –, foram detectados quatro grupos principais desses/as interlocutores/as, detalhados a seguir.

O primeiro grupo consistiu das “corporações” de servidores/as públicos/as, civis e militares, segurados pelos RPPS nos níveis federal, estadual e municipal. Esse grupo é representado pelo JFSP como opondo-se à reforma do sistema para a manutenção de seus privilégios previdenciários. O jornal, nesse caso, argumenta no sentido de refutar ou desqualificar a participação desses trabalhadores/as do setor público no debate. Isso por conta de sua condição, para o JFSP, de interlocutores/as ilegítimos/as, dado que incorporam a defesa de privilégios indefensáveis perante o “restante da sociedade” (T03). Esse “restante” não inclui,

como vimos, investidores/as e empregadores/as do setor privado – atores/as sociais que, pela ótica do jornal, não constituem "corporações" para a defesa de privilégios.

O segundo grupo de interlocutores/as foi constituído pelos/as atores/as políticos/as internos/as ao Estado, vinculados aos poderes Executivo e Legislativo nos níveis federal, estadual e municipal, que foram segmentados/as em dois conjuntos de interlocutores/as: *i)* proponentes e apoiadores/as da reforma; e *ii)* opositores/as da reforma.

O primeiro conjunto foi representado pelo JFSP como os/as atores/as sociais responsáveis pela tarefa de "resgate da racionalidade" nas ações do Estado, os/as quais deveriam empregar todos os esforços políticos possíveis para que a redução em despesas previdenciárias e assistenciais previstas na PEC fosse preservada nas esferas federal, estadual e municipal.

(T23)

Depois de muitos esforços na Câmara dos Deputados para preservar uma economia substancial com a reforma da Previdência, é preocupante que o Senado faça expressivas concessões logo no início da tramitação da proposta na Casa.

O relatório do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, levou a mais uma desidratação das mudanças nas aposentadorias – quando deveria ter se concentrado em incluir estados e municípios nas novas regras, corrigindo o principal lapso da Câmara.

O segundo conjunto foi representado pelo JFSP como interlocutores/as oportunistas ou impermeáveis à sólida lógica que embasava a argumentação do jornal em prol da necessidade da reforma nos moldes propostos. Uma parcela desses atores/as políticos/as era composta, segundo o jornal, por “guetos ideológicos” (T06), que acusavam indevidamente a reforma de ser uma “tunga sobre a população pobre” (T21). Assim como no caso das “corporações” de servidores/as públicos/as, esses/as atores/as sociais foram representados/as, em larga medida, como interlocutores/as ilegítimos/as, nesse caso por conta de sua impermeabilidade racional à óbvia necessidade de reforma (para pior) dos sistemas de previdência e assistência. Uma outra parte desses/as atores/as políticos/as era constituída por parlamentares e governadores/as que não se opunham à reforma por questões ideológicas, mas por pragmatismo oportunista. Segundo o JFSP, apesar de entenderem a necessidade da reforma, esses/as atores/as omitiam-se ou atuavam politicamente contra ela por conta dos efeitos negativos dos “sacrifícios” implicados – perdas que suscitavam pressão contrária das “corporações” de servidores/as públicos/as e causavam insatisfação em suas bases eleitorais.

(T20)

Os governos regionais acabaram excluídos do texto votado na quarta (10) em razão de uma combinação de mesquinhas políticas. Governadores de oposição, em especial do Nordeste, relutaram em apoiar publicamente a reforma, enquanto parlamentares favoráveis a ela se recusaram a ajudar administrações de adversários.

O terceiro grupo de interlocutores/as – o maior deles, composto por milhões de brasileiros/as – consistiu dos/as trabalhadores/as e aposentados/as do setor privado, segurados do RGPS, e dos/as beneficiários/as do sistema de assistência social. Esse grupo o JFSP representou como massa passiva, desprovido de opinião ou agência no processo de reforma da seguridade social. Foram diluídos/as em uma vaga “opinião pública”, que o JFSP representou como massa a ser esclarecida – pela mídia e pelo Estado – a respeito da necessidade de se reformar previdência e assistência social no sentido do corte de despesas. Para o jornal, dada a racionalidade do argumento em favor da austeridade fiscal – única solução cogitada para os problemas "crescentes" enfrentados pelos sistemas brasileiros de previdência e assistência social, que prejudicavam a economia como um todo –, uma vez que essa "população" fosse devidamente esclarecida, ela apoiaria a reforma, não obstante os “sacrifícios inevitáveis” decorrentes.

O quarto grupo foi formado por empregadores/as e investidores/as. Esses/as interlocutores/as, em suas raras "aparições" nos textos verbais, foram representados pelo JFSP como alinhados às visões do jornal acerca da necessidade do corte em despesas públicas propugnado pela reforma e dos seus reflexos positivos na economia. Foram também representados como agentes econômicos "externos/as" ao sistema de seguridade social, cujas contribuições não estavam em debate – à exceção de duas menções do jornal acerca da recusa do empresariado do agronegócio em aumentar suas contribuições previdenciárias.

Sob o ponto de vista das estruturas sociais que adotamos como parâmetros para este estudo – classe social, gênero e raça –, os/as interlocutores/as concebidos/as pelo JFSP praticamente se circunscrevem ao âmbito de classe social. Há um ponto de interlocução com mulheres, mas nele o jornal as representa como desprovidas de opinião ou agência no processo de reforma da seguridade social – deveriam apenas se contentar, segundo o jornal, com a extinção, pelo Estado, da discriminação positiva em tempo de contribuição e idade mínima. Tampouco há qualquer tipo de interlocução com a população LGBTQIA+, cuja existência e relevância nas discussões sobre seguridade social não são reconhecidas em nenhum momento. Quanto ao recorte racial, não houve qualquer alusão, por parte do JFSP, de que a população negra pudesse ou devesse se constituir em grupo de interlocução no debate sobre previdência e assistência social.

### 5.1.8.3 Retórica

Em relação aos aspectos retóricos da argumentação desenvolvida pelo JFSP, ou seja, no que respeita a estratégias linguísticas e discursivas utilizadas para persuadir leitores/as a convergirem com seus pontos de vista sobre o papel do Estado durante a reforma da seguridade social de 2019, foi observado que o jornal:

- a) *construiu um cenário de ameaça*: a elaboração argumentativa do JFSP na linha da austeridade fiscal foi acompanhada de constantes exortações do jornal à urgência de a PEC nº 6/2019 ser aprovada pelo Congresso Nacional com a máxima preservação da redução em despesas públicas prevista. Caso isso não ocorresse, haveria "desdobramentos funestos" (T12), pois a dívida pública crescia "em ritmo alarmante" (T24), com o déficit crescente nas contas previdenciárias e assistenciais tornando "ainda mais dramática a situação das demais áreas da administração pública" (T23), em um país que vivia "o sexto ano de crise econômica, sob ameaça de recaída recessiva" (T16), e cujos estados e municípios estavam com "déficits explosivos e serviços em colapso" (T20).
- b) *estabeleceu relação causal entre "sacrifícios" e "recompensas"*: o cenário sombrio das finanças da seguridade exigia, para o JFSP, que o Estado orquestrasse com "justiça" (T01) a "distribuição dos sacrifícios inevitáveis" (T19). No sentido de "abandono voluntário de algo precioso; renúncia" e "privações a que alguém se sujeita em benefício de outrem"<sup>122</sup>, a ideia de que os/as segurados/as do RGPS e dos RPPS deveriam se sacrificar – estes/as mais do que aqueles/as – é construída pelo jornal como uma renúncia em prol da melhora da economia do "país", tendo como consequência o "bem comum", sem especificação de que atores/as sociais em particular comporiam essa coletividade supostamente beneficiada. As "recompensas" pelos "sacrifícios" previdenciários e assistenciais implicados na aprovação da reforma nos moldes propostos pela PEC viriam na forma de melhoras "para todos" na economia. Para o jornal, a reforma levaria "o Banco Central a promover uma rodada de redução de juros de curto prazo e confirmar a tendência de queda pronunciada das taxas no mercado", o que enfim abriria caminho para o Estado "tratar dos próximos itens da pauta econômica – a reforma tributária e o programa de desestatização"

---

<sup>122</sup> Acepções dicionarizadas do verbete *sacrifício*. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/sacrificio>>.

(T16)<sup>123</sup>. Com as conquistas promovidas pela reforma, auxiliada por outros "avanços em áreas como tributação e regulação", podia-se esperar um "aumento na disposição do setor privado para investimentos" e o aquecimento de setores com "elevado potencial de geração de empregos" (T17).

- c) *representou grupos de oposição à reforma como "corporações" e "guetos"*: o JFSP referiu-se repetidamente à coletividade dos/as servidores/as públicos – federais, estaduais e municipais – como “corporações”, e aos/às atores/as políticos/as que se opuseram à reforma como pertencentes a “guetos ideológicos”. Para o jornal, esses grupos atuavam em benefício próprio e representavam uma ameaça à reforma, portanto ao bem comum. No contexto construído pelo jornal, propostas de aumento de alíquotas de contribuição previdenciária enfrentavam "severas resistências das corporações" (T01), parlamentares evitavam enfrentar o "poder de pressão local das corporações" (T12) e atuavam no sentido de "proteger corporações ou tratar de interesses paroquiais" (T16). Ao longo do avanço da reforma no trâmite congressional, o JFSP apontou que a oposição estava se reduzindo a "guetos ideológicos, partidos oportunistas e entidades corporativas" (T06). O jornal reforçou retoricamente, por meio da deslegitimação desses atores/as sociais, a deslegitimação do esforço político de oposição à PEC. Os conceitos de "corporação" e "gueto" não foram atribuídos a nenhum outro segmento social organizado com interesses em jogo no processo de reforma – nem mesmo à bancada ruralista no Congresso, que o jornal acusou de "defender isenções [previdenciárias] descabidas" (T17). Isso se insere no já mencionado contexto de ampla omissão de atores/as sociais empresariais na discussão sobre previdência e assistência social pelo jornal. O JFSP enfatizou, nas raríssimas menções a alguns/mas desses/as atores/as, a inutilidade de esforços para o aumento das receitas previdenciárias e assistenciais deles/as oriundas, uma vez que "a taxaço sobre o setor rural tem escassas chances de prosperar no Congresso" (T23), e que a "perda de contribuições rurais" no trâmite legislativo da reforma representava uma "mostra da força da bancada ruralista" (T17).
- d) *utilizou o "mundo" como parâmetro de "boas práticas" em seguridade social*: o jornal lançou mão de um conceito genérico de “mundo”, sem especificar a que países exatamente se referia, como parâmetro de “boas práticas” previdenciárias e

---

<sup>123</sup> Aprovada a reforma de 2019 e concluído o mandato presidencial de Jair Bolsonaro em 2022, as taxas de juros brasileiras continuavam recordistas no mundo, o programa de "desestatização" – eufemismo para "privatização" – não avançara, e a reforma tributária não entrara na pauta do Congresso Nacional.

assistenciais que deveriam ser adotadas pelo Estado brasileiro. Para o JFSP, o estabelecimento de idades mínimas para aposentadoria – sem ter em conta distinções ocupacionais, de gênero ou raça – "constitui prática corriqueira no mundo" (T19), e a exigência etária proposta pela PEC era "compatível com padrões internacionais" (T01). O jornal também alegou que reformas previdenciárias – concebidas como um mal necessário para um bem maior – "despertam resistências em qualquer lugar do mundo" (T18), e que as despesas brasileiras com pensões estão "na casa dos 3% do Produto Interno Bruto, enquanto no restante do mundo são mais comuns gastos em torno de 1%" (T21).

- e) *vinculou despesas previdenciárias e assistenciais a pioras em educação, saúde, segurança etc.*: o JFSP alegou que o país precisava "com urgência liberar recursos para prioridades como educação, saúde, segurança e infraestrutura" (T23), e representou a redução em despesas públicas previdenciárias e assistenciais como único meio de o Estado poder fazer isso. Quaisquer alterações na PEC original que implicassem menos redução de despesas previdenciárias e assistenciais constituiriam uma "desidratação" (T23) da reforma, que impediria a "liberação" de recursos para essas outras áreas de importância social. Conforme vimos na seção 1, contudo, são em larga medida as despesas financeiras do Estado com o serviço da dívida, livres de qualquer limite regulatório, que drenam a maior parte de seus recursos – questão crucial não abordada pelo jornal em nenhum dos textos do *corpus*. Tampouco o JFSP menciona a leniência estatal com as dívidas de montante bilionário de instituições privadas com a previdência social, ou os sucessivos programas estatais de Recuperação Fiscal (Refis) que premiam generosamente essas pessoas jurídicas inadimplentes.
- f) *utilizou opiniões de "especialistas" anonimizados*: conforme prática do JFSP já mencionada na seção 2, "especialistas" anonimizados/as foram usados como recurso retórico sem que se possa inferir seus lugares de fala. Pareceres desses/as atores/as sociais desconhecidos/as foram incorporados à argumentação do jornal sobre o papel do Estado para defender, por exemplo, a desvinculação de aposentadorias e benefícios assistenciais do salário-mínimo – pois "como apontam especialistas [...] atingir com eficácia os que estão no piso da distribuição de renda depende de programas com foco mais específico" (T08) – e o fim do abono salarial – um "programa de R\$ 17 bilhões anuais questionado por boa parte dos especialistas" (T24)<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Além da opinião dos/as "especialistas" não identificados/as, o JFSP citou de forma identificada informações oriundas de algumas instituições públicas – Instituição Fiscal Independente (IFI), Instituto Brasileiro de Geografia

- g) *equiparou ausência de perda a ganho*: no contexto construído pelo JFSP de que a piora constante dos sistemas de previdência e assistência eram "inevitáveis", a noção de que deixar de perder configurava ganho foi incorporada retoricamente pelo jornal no âmbito das "recompensas" (deixar de perder direitos) por quaisquer ações "benevolentes" (deixar de retirar direitos) por parte do Estado. Quando foram rejeitadas no Legislativo as cláusulas da PEC que propunham o "endurecimento das regras para a concessão de benefícios a idosos muito pobres e trabalhadores rurais", por exemplo, o jornal apontou que "tais concessões" impediam que a reforma fosse classificada, pelos segmentos de oposição a ela, como "uma tunga sobre a população pobre" (T21).
- h) *estreitou o conceito de corrupção*: o JFSP representou a corrupção no âmbito previdenciário e assistencial como problema circunscrito à área da despesa pública (pagamentos de benefícios indevidos), portanto a um segmento social selecionado, o dos/as beneficiários/as do sistema de previdência e assistência social. O jornal enfatizou o "alto potencial de erros e desmandos nos pagamentos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)", em especial no que diz respeito à aposentadoria rural, o "caso talvez mais notório de propensão a fraudes", ressaltando que para que "os benefícios possam chegar a quem precisa é fundamental eliminar fraudes" (T11). No lado da receita, contudo, o JFSP silenciou sobre os/as inúmeros/as devedores/as empresariais do sistema, inadimplentes permanentes ou beneficiários dos constantes Refis promovidos pelo Estado. Sob a ótica do jornal, receber benefícios previdenciários e assistenciais indevidamente configura corrupção, não pagar contribuições devidas à seguridade social configura prática lícita (sujeita a premiações).
- i) *normalizou distorções sociais*: o jornal tratou distorções sociais como "normais" durante a construção de sua argumentação sobre o papel do Estado. Ao defender, por exemplo, a cláusula da PEC que aumentava o tempo de contribuição dos/as segurados/as do RGPS para obtenção de aposentadoria equivalente à média dos salários da ativa, o JFSP ressaltou que o aumento proposto não afetava "a maioria que se aposenta pelo salário-mínimo, dado não serem permitidos benefícios de valor inferior" (T19), normalizando o fato de que a maioria dos/as brasileiros/as que se aposentam o fazem, tragicamente, com ganho de apenas um salário-mínimo. Foi

---

e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Tesouro Nacional – e do Datafolha, instituto de pesquisa do próprio Grupo Folha.

também considerada "natural" para o jornal a queda em renda que acompanha a aposentadoria da maioria da população, e então o JFSP classificou como "descabida" (T06) e "absurda" (T22) a cogitação da adoção da paridade entre trabalhadores/as ativos/as e inativos/as. Nesse mesmo contexto de normalização da precarização de renda na fase final da vida da maioria da população, o JFSP apontou que a vinculação do piso de benefícios previdenciários e assistenciais ao salário-mínimo tornava-se cada vez mais uma "fórmula proibitiva para os cofres públicos" (T08).

- j) *circunscreveu a noção de privilégio a um grupo social*: a ideia de "privilégio" foi atribuída aos/às trabalhadores/as do setor público pelo JFSP como recurso retórico para o convencimento da opinião pública acerca da justiça subjacente à PEC. O jornal salientou a premência da "redução de privilégios que geram gastos excessivos com os servidores públicos" (T01) e o quão inconcebível seria se fossem "poupados de ajustes proporcionais a seus privilégios" (T05). Para o JFSP, a reforma tinha como um de seus objetivos centrais "o combate a privilégios, em particular os da elite do funcionalismo" (T10). O conceito de privilégio utilizado pelo JFSP se restringe à comparação das melhores condições para aposentadoria à disposição dos/as segurados/as dos RPPS quando comparadas aos/às dos/as segurados/as do RGPS. Empresários/as e rentistas que se aposentam por previdência privada e/ou por acúmulo de capital – no contexto, como vimos na seção 1, de em um sistema tributário regressivo, com imposto de renda baixo para as altas rendas, imposto sobre operações financeiras baixo, e isenção tributária de dividendos – não são, para o jornal, "privilegiados" do sistema.
- k) *fabricou coesão social*: a despeito dos flagrantes conflitos de interesse e acentuadas desigualdades no tecido social brasileiro, o JFSP tratou os estratos sociais brasileiros como um bloco coeso que seria beneficiado pela reforma. Para o jornal, existia, no campo previdenciário e assistencial, um interesse comum nacional consubstanciado na ideia de um "país" sem diferenças de classe, gênero ou raça. "No interesse do país, que tenha sucesso" (T01) foi o desejo do JFSP para a reforma já no início da sua tramitação no Congresso Nacional, pois o "país não pode arriscar essa chance de melhora" (T16). Para o jornal, parte relevante da sociedade já compreendia a "importância de racionalizar as aposentadorias e adequá-las à realidade do país", uma vez que "a expectativa de vida do país tem avançado" (T03). Aprovada a reforma, o jornal enfatizou que finalmente "o país pode começar a virar a página desse debate para se dedicar a novas pautas" (T25).

- 1) *desqualificou argumentos antirreforma*: o JFSP qualificou argumentos contra a reforma como demagogia, ou seja, como manipulação de sentimentos e paixões do público em detrimento do uso de argumentos racionais. Para o JFSP, a opinião pública não apoiava suficientemente a PEC por estar "bombardeada por mistificação e demagogia" (T01), e os dados que embasaram a proposta de reforma do Executivo estavam sujeitos à "exploração demagógica de cifras" (T09). Ao longo do processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional, as forças políticas que se opunham à reforma tenderiam, segundo a previsão do jornal, a perder credibilidade "se insistirem no discurso demagógico em vez de apresentarem alternativas" (T18). Quando, no Senado Federal, algumas "alternativas" foram apresentadas, como a cobrança de contribuições sobre o agronegócio exportador e de entidades filantrópicas, e o ajuste tributário do Simples, o JFSP avaliou que a iniciativa era um "diversionismo para acomodar o impróprio afrouxamento da reforma previdenciária" (T23).

## 5.2 Análise discursiva do modo visual

A análise discursiva do modo visual nos textos do *corpus* teve por foco, no âmbito do agrupamento verbal-visual em análise – [A1] Título; [A2] Linha fina; [A3] Fotografia (com legenda); [A4] Corpo; e [A5] Gráfico (quando aplicável) –, os textos de predominância visual de [A3] e [A5]. Vale aqui novamente, sob a ótica multimodal, o entendimento de que a análise de [A3] e [A5] se inter-relaciona com a análise discursiva verbal realizada com foco em [A1], [A2] e [A4].

Como vimos na seção 4, em termos da estrutura geral [A] do agrupamento, para todos os 25 editoriais do *corpus* o ordenamento visual é, de cima para baixo: [A1], [A2], [A3] e [A4], com [A5] entremeadado a [A4] em quatro editoriais. Sob o ponto de vista multimodal e do significado da composição de Kress e van Leeuwen (2021), as fotografias – juntamente com título, linha fina e legenda – ocupam, no agrupamento verbo-visual, o espaço do ideal em termos de valor informacional, ou seja, representam, no contexto em tela, um estado de coisas projetado e/ou desejado pelo JFSP. Os textos verbais de [A4] Corpo, assim como os gráficos que eventualmente são a eles entremeadados, ocupam o espaço do real, *i.e.*, dos elementos da realidade na forma em que o jornal os representa.

Todas as fotografias utilizadas pelo JFSP em seus editoriais institucionais – tanto os do *corpus* desta pesquisa como os demais – são em preto e branco. Para Kress e van Leeuwen

(2021), este aspecto se insere no âmbito do marcador de validade<sup>125</sup> *saturação de cor*, uma escala que vai da saturação total à ausência de cor (preto e branco). A partir de um ponto intermediário nessa escala – que constitui nosso parâmetro cultural de representação visual do real<sup>126</sup> –, quanto mais saturada a imagem, mais ela se torna "além do real" (amplificação do real), e quanto menos, mais "aquém do real" (abstração do real). No caso de fotografias em preto e branco, que estão, sob o ponto de vista da saturação, no ponto mais aquém do real, isso significa que sua validade como representação "naturalista" do real é rebaixada, e seu nível de abstração, elevado. Nos editoriais do JFSP, essa abstração presente nas fotografias se coaduna com seu posicionamento no campo do ideal, como estado de coisas projetado e/ou desejado pelo jornal.

No âmbito multimodal do agrupamento verbo-visual em análise, no que diz respeito aos gráficos, além do já citado valor informacional conectado ao espaço do real, é digno de nota a atribuição de saliência por cor. Os quatro gráficos elaborados pelo JFSP representam déficits e despesas relacionados às áreas de previdência e assistência social por meio das cores rosa e azul, em acentuado contraste visual com todos os outros elementos visuais e verbais do agrupamento. Essa atribuição de saliência via cor se relaciona de forma direta com a argumentação do JFSP em prol da redução das despesas do Estado em seguridade social que seria efetuada por meio da aprovação da reforma.

Vejamos a seguir, para cada um dos três conjuntos da segmentação proposta no quadro 20 da seção 4, a análise discursiva crítica dos aspectos visuais dos textos – [A3] Fotografia e [A5] Gráfico – realizada com base no significado da composição, de Kress e van Leeuwen (2021). Os títulos, linhas finas, fotografias, legendas e gráficos dos editoriais que compõem cada conjunto, assim como a análise individual dos respectivos textos visuais, estão disponíveis nos quadros A4 a A9 do apêndice. A análise se concentrou nos/as atores/as sociais representados/as (e omitidos/as) nas imagens. Ela levou em consideração os resultados obtidos a partir da análise de argumentação dos aspectos verbais dos textos e as inter-relações entre as fotografias e gráficos com os respectivos textos verbais – [A1] Título, [A2] Linha fina e [A4]

---

<sup>125</sup> O conceito de *validade* – concebido pelos autores a partir do conceito de *modalidade* de Halliday (2004) – significa o quão "crível" uma imagem deve ser considerada, ou seja, seu nível de representação "fiel" da "realidade". Para Kress e van Leeuwen (2021, p. 154), a "verdade visual se baseia na ideia de realismo avaliado e sentido pela evidência do que pode ser visto". No original: "Visual truth is based on the idea of realism as assessed and felt by the evidence of what can be seen".

<sup>126</sup> Para os autores, esse parâmetro de realidade é a representação visual realizada pela fotografia em 35 mm (parâmetro que está em modificação gradual por conta das novas tecnologias de representação visual).

Corpo – de cada editorial. Após a análise por conjunto, são apresentadas as considerações críticas gerais sobre os textos visuais.

### 5.2.1 Conjunto 1: atores/as sociais do setor público, com nomeação individual em legenda



Com o texto da reforma da Previdência e acompanhado de Onyx Lorenzoni (Casa Civil) e Paulo Guedes (Economia), o presidente Jair Bolsonaro posa com os presidentes da Câmara, Rodrigo Maia, e do Senado, Davi Alcolumbre

Como pode ser observado nos quadros A4 e A5 do apêndice, os textos visuais do conjunto 1 estão focados na representação de atores/as políticos/as do Congresso Nacional, da União e dos estados envolvidos na tramitação legislativa da PEC: os presidentes dos poderes Executivo e Legislativo, o ministro da Economia, o secretário de Previdência, governadores/as, os relatores da reforma na Câmara e no Senado, e os comandantes das Forças Armadas. As composições aludem, em sua maioria, à coesão política em prol da aprovação da reforma – em nove das treze fotografias o valor informacional é centrado, e em oito delas, o enquadre é de conexão – e à necessidade dessa aprovação sob o ponto de vista financeiro – o único gráfico presente no conjunto tem por foco a inviabilidade financeira da previdência militar. As imagens remetem também a negociações entre Executivo e Legislativo nas áreas da previdência militar, assistência social, previdência por capitalização, pensões, seguridade social em estados e municípios, e previdência parlamentar.

Não representados no conjunto 1 estão outros/as atores/as sociais que, como vimos na seção 1, encontram-se diretamente vinculados/as ao sistema de seguridade social brasileiro nas áreas de previdência e assistência social. Entre os/as "esquecidos/as" ou "preteridos/as" estão, por exemplo, parlamentares de oposição à reforma, representantes de associações empresariais, de sindicatos de trabalhadores/as dos setores público e privado, representantes de

aposentados/as, pensionistas e assistidos/as etc. Tampouco foram incorporados pelo JFSP às imagens do conjunto os/as principais interessado/as e afetados/as por alterações na seguridade social: os/as próprios/as trabalhadores/as, formalizados/as e informalizados/as, que dependerão de previdência ou assistência social. Também não apareceram representantes de instituições, tanto do setor público como do privado, fornecedoras de dados e análises sobre a situação previdenciária e assistencial do país, como as universidades, Ipea, IBGE, Dieese etc.

As imagens do conjunto 1 representam o processo de reforma da seguridade social de maneira circunscrita a um recorte restrito de atores/as políticos/as do Estado – um grupo de apoio à reforma, cuja aprovação é considerada crucial, pelo JFSP, para o "país".

### **5.2.2 Conjunto 2: atores/as sociais do setor público, nomeados/as de forma coletiva em legenda**



A partir dos quadros A6 e A7 do apêndice, observa-se que os textos visuais do conjunto 2 podem ser interpretados em três subconjuntos, de acordo com a alusão a apoio ou oposição à reforma do sistema de previdência e assistência social nos moldes preconizados pelo JFSP: *i*) em T10, T18 e T19, as aglomerações de parlamentares retratadas representam apoio; *ii*) em T17, a aglomeração de servidores/as públicos/as representa oposição; e *iii*) em T24, a "desaglomeração" de parlamentares representa apoio enfraquecido.

Assim como foi apontado na análise do conjunto 1, o grupo de atores/as sociais representados/as se limita a uma seleção de atores/as políticos/as vinculados/as ao Estado – parlamentares da Câmara e do Senado –, que agora inclui um grupo específico de trabalhadores/as do setor público – policiais – em protesto "corporativo" pela manutenção de "privilégios", contra uma reforma "justa" na distribuição de "sacrifícios", segundo o JFSP. No

caso dos/as atores/as políticos/as do Legislativo, a representação de aglomeração significa apoio, e a de "desaglomeração", enfraquecimento deste apoio (no contexto de amenizações da PEC propugnadas pelo Senado Federal). Não há representação de aglomeração de opositores/as da reforma.

Também como observado no conjunto 1, não se encontram representados/as, nos textos visuais do conjunto 2, outros/as atores/as sociais relevantes que estão, como vimos na seção 1, diretamente vinculados/as ao sistema de seguridade social brasileiro nas áreas de previdência e assistência social.

### **5.2.3 Conjunto 3: atores/as sociais representados/as por meio de elementos não humanos, sem nomeação em legenda**



Pode-se observar nos quadros A8 e A9 do apêndice que, diferentemente do que ocorre com os conjuntos 1 e 2, nos textos visuais do conjunto 3 os/as atores/as sociais representados/as são os/as trabalhadores/as brasileiros/as formalizados/as (com registro em carteira de trabalho), segurados/as do sistema de previdência social. Principais afetados/as pela proposta de reforma da seguridade social, esses/as atores/as figuram nas imagens por meio de representações de elementos inanimados: mãos de manequim, carteiras de trabalho e previdência social, cédulas de real – em todas as fotografias do conjunto, esses elementos têm valor informacional centrado e enquadre conectado. Na única representação por meio de elemento animado, em T04, o/a ator/a social continua reduzido à metonímia da mão pelo trabalho. São representações de trabalhadores/as sem corpo, sem rosto, sem idade, sem contexto, desumanizados/as, com os quais o/a visualizador/a da imagem não estabelece empatia.

Como apontado nas análises individuais das fotografias desse conjunto, as mãos artificiais brancas acompanhadas de carteiras de trabalho ou dinheiro remetem a uma anonimização e passividade dos/as trabalhadores/as afetados/as pela reforma em relação a temas previdenciários e trabalhistas que lhes são muito pertinentes. Aludem também a indefinição de gênero e homogeneização de raça (como branca), em um contexto no qual, como vimos na seção 3, diferenças de gênero e raça são questões fundamentais à discussão sobre justiça social em seguridade. Sem corpos representados e situados, não se suscitam questões de classe social, gênero ou raça. Além disso, por representarem quase que exclusivamente<sup>127</sup> os/as trabalhadores/as formalizados/as, as fotografias apresentadas pelo JFSP excluem do foco representacional dois outros grandes grupos de atores sociais diretamente associados ao contexto do sistema previdenciário e assistencial brasileiro: os/as trabalhadores/as informalizados/as e os/as assistidos/as.

Nota-se também, no conjunto 3, a concentração de três dos quatro gráficos presentes no *corpus*. Focados em déficits e gastos previdenciários, prestam suporte a três alegações do JFSP: a inviabilidade financeira do sistema previdenciário e assistencial brasileiro nos moldes pré-reforma, a premência de se incluírem estados e municípios na reforma, e o tamanho exagerado das despesas do Estado com previdência e assistência em relação às demais despesas. Assim como observado nos textos verbais do *corpus* como um todo, esses gráficos não oferecem informações sobre a situação das receitas previdenciárias, tampouco das despesas federais de caráter financeiro – as quais, como vimos na seção 1, consomem a maior parte dos recursos do Estado.

#### **5.2.4 Considerações críticas**

O agregado das análises discursivas dos três conjuntos de textos em seus aspectos visuais, sob o foco nos/as atores/as sociais representados/as aqui proposto, permite que se esboce um quadro geral em que atores/as políticos/as dos poderes Executivo e Legislativo foram retratados pelo JFSP, no que diz respeito a seu aspecto coletivo, como em coesão pela aprovação da reforma do sistema de assistência e previdência social. A representação de uma "união geral" desses/as atores/as em prol da reforma – tida como absolutamente necessária para o "país" pelo jornal –, se sobrepõe às alusões mais pontuais a negociações, no Congresso Nacional, em torno dos benefícios de caráter assistencial, pensões, previdência militar e

---

<sup>127</sup> A única exceção é a fotografia em T08, na qual duas mãos brancas de manequim exibem cédulas de real, em alusão tanto aos segurados/as da previdência quanto da assistência social.

previdência por capitalização. Sobrepõe-se também, mas de modo menos prevalente, à questão da inclusão de estados e municípios na reforma – considerada muito importante pelo JFSP, mas menos importante que a aprovação da PEC com preservação "razoável" da redução acentuada nas despesas públicas em seguridade proposta.

No âmbito dos/as atores/as sociais do setor público que não pertenciam ao núcleo político decisório – composto por parlamentares, presidentes, ministros/as ou governadores/as –, foram retratados apenas membros/as das Forças Armadas e da segurança pública (policiais). Em ambos os casos, a representação se deu em conexão a "privilégios" previdenciários: os/as primeiros satisfeitos/as com uma proposta de reforma previdenciária branda com contrapartidas em carreira, e os/as segundos/as insatisfeitos/as com a perda de condições especiais de aposentadoria. Nenhum outro segmento ou representante de trabalhadores/as do setor público foi retratado.

Também não mereceram representação visual por parte do JFSP, como vimos, outros/as atores/as sociais estreitamente vinculados/as ao tema em tela, como os/as da oposição parlamentar, das associações de classe – tanto do lado do trabalho como do capital –, ou das instituições públicas e privadas produtoras de dados e análises sobre a seguridade social brasileira. Houve, sim, representação visual de sínteses analíticas, produzidas pelo JFSP a partir de dados do Tesouro Nacional. Esta se deu na forma de quatro gráficos que tiveram por foco as despesas públicas e o nível insustentável, segundo o jornal, dos déficits dos entes federativos com previdência e assistência social – em especial no que diz respeito aos RPPS: prova da inviabilidade econômica e caráter injusto de um sistema que precisava ser reformado com urgência. Não integraram as sínteses gráficas do jornal, como apontado, perspectivas sob a ótica das receitas previdenciárias – que implicariam a discussão dos motivos de estas serem menores que as despesas, por exemplo –, nem sobre a desproporção entre as despesas com serviços públicos e as despesas com o serviço (juros) da dívida pública.

No que diz respeito ao imenso contingente de afetados/as diretamente pela reforma – os/as segurados/as da previdência social (trabalhadores/as, aposentados/as e pensionistas) e os/as assistidos, alvos da "distribuição justa de sacrifícios" pelo Estado preconizada pelo JFSP –, somente a parcela relativa aos/as trabalhadores/as formalizados/as foi retratada. E tal representação se deu por meio de elementos não humanos ou desumanizados (mão sem corpo, mãos de manequim, carteira de trabalho, dinheiro), que não suscitam empatia e remetem a anonimização e passividade. Os/as sujeitos/as de direitos previdenciários e assistenciais são

representados pelo JFSP como meros objetos. Não há corpos e rostos de trabalhadores/as ou idosos/as com os quais se possa estabelecer conexão, que possam remeter o/a visualizador/a a se defrontar com questões cruciais nas áreas de classe social, gênero ou raça. As mãos brancas de manequim indefinem gênero e homogenizam raça (por branqueamento) em um contexto social em que mulheres e a população LGBTQIA+ enfrentam sistemas trabalhistas patriarcais, e pessoas negras se deparam diariamente com as restrições do racismo estrutural brasileiro, ambas as situações com impactos direto nas áreas de previdência e assistência social. Quaisquer questões relacionadas às precariedades da seguridade social para a população LGBTQIA+ tampouco entraram no radar representacional dos textos visuais produzidos pelo jornal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizadas as análises discursivas críticas de argumentação dos aspectos verbais e de composição visual dos textos visuais do *corpus*, retomemos agora as perguntas de pesquisa orientadoras da investigação, propostas na seção 4:

- 1) Como o Estado brasileiro deve atuar nas áreas de previdência e assistência social, segundo o JFSP?
- 2) Como o JFSP representa o Estado brasileiro e suas ações nas áreas de previdência e assistência social?

Como vimos ao longo da análise de argumentação, sob ponto de vista da atuação do Estado brasileiro em seguridade social nas áreas de previdência e assistência – no contexto da interpretação do JFSP das circunstâncias econômicas, políticas e sociais de 2019, que descrevemos na subseção 5.1.1 –, o jornal constrói uma estrutura de valores com os quais o Estado estaria ou deveria estar comprometido. Tais valores deveriam embasar eticamente as ações do Estado e terem por base os pilares da *justiça social, racionalidade e transparência*.

No âmbito da *justiça social*, o JFSP entendeu que o Estado – no contexto de uma piora economicamente "inevitável" para todos/as os/as segurados/as da previdência por questões demográficas, assim como por mudanças também "inescapáveis" no mundo do trabalho –, deveria piorar mais acentuadamente as condições dos RPPS do que as do RGPS. Seria realizada, dessa forma, uma aproximação justa, por meio da precarização, entre trabalhadores/as privilegiados/as do setor público e os/as trabalhadores/as do setor privado. Em relação aos/as assistidos/as, o Estado deveria promover justiça social – em ação que também afetaria todos/as os/as segurados/as da previdência – por meio da desvinculação de benefícios assistenciais e previdenciários do salário mínimo, de forma que o rendimento mínimo de quem está formalmente inserido/a no mercado de trabalho possa crescer em relação ao de assistidos/as, aposentados/as e pensionistas. O Estado também deveria atuar, segundo o JFSP, no sentido de extinguir as diferenças de idade mínima e tempo de serviço mínimo para aposentadoria entre homens e mulheres. A justiça social seria alcançada, dessa forma, pelo estabelecimento da igualdade de condições previdenciária entre os dois gêneros.

Quanto à *racionalidade*, o jornal advogou por um comportamento por parte do Estado que, partindo do pressuposto de que as despesas públicas brasileiras em previdência e assistência social seriam elevadas demais, estas deveriam ser reduzidas por todos os entes

federativos. Tal redução implicaria sacrifícios "incontornáveis", principalmente por parte dos/as segurados/as dos RPPS, no sentido de contribuírem mais para a previdência, por mais tempo, e depois receberem benefícios previdenciários menores ao se aposentarem. O nível insustentável das despesas do Estado com previdência e assistência, cada vez maiores ante receitas cada vez menores, implicava, para o jornal, déficits crescentes no sistema, consumindo recursos do orçamento público que deveriam ser investidos em outras áreas prioritárias como saúde, educação e segurança. Além disso, o endividamento público crescente causado pelo déficit previdenciário e assistencial prejudicava a economia do país como um todo, pois dificultava e encarecia a obtenção de crédito e a realização de investimentos. Para o JFSP, a racionalidade mais elementar implicava, nesse cenário, que o Estado se empenhasse na redução de despesas previdenciárias e assistenciais para estancar o ciclo vicioso.

Em relação ao valor da *transparência*, o JFSP entendeu que o Estado deveria tanto permitir acesso a quaisquer dados que embasaram suas projeções e propostas de ação nas áreas de previdência e assistência quanto atuar na disseminação pública das bases e objetivos da reforma. No contexto de uma óbvia necessidade, segundo a ótica do jornal, de se alterarem as regras da seguridade social no sentido da diminuição das despesas públicas na área, ao agir com transparência e atuar como disseminador de suas intenções, o Estado estaria se legitimando como reformador, persuadindo a opinião pública a apoiar suas ações e mitigando tensões entre Executivo e Legislativo para a aprovação da reforma.

O estado futuro de coisas – objetivos e meios para atingimento desses objetivos – no qual os compromissos valorativos da *justiça social*, *racionalidade* e *transparência* por parte do Estado se concretizariam no âmbito da previdência e assistência social, seria, para o JFSP, um cenário estruturado em torno de políticas econômicas de austeridade fiscal. Nesse cenário, como vimos, o Estado – com apoio da opinião pública construído pela transparência e esclarecimento, facilitadores das articulações entre Executivo e Legislativo para a reforma – deveria reduzir o percentual do PIB despendido com previdência e assistência social e minimizar ou extinguir déficits nessas áreas. Isso deveria ser feito por meio da redução de despesas, aumento das receitas provenientes dos/as segurados/as e desvinculação de benefícios previdenciários e assistenciais do salário-mínimo. Atuando dessa forma, o Estado poderia despende mais recursos em saúde, educação e segurança e fomentar a volta dos investimentos públicos e privados. Com o aumento da sua credibilidade fiscal e capacidade de investimento – e o consequente reaquecimento da economia e crescimento do PIB que disso adviria –, o Estado

posicionaria o país nos trilhos para o desenvolvimento econômico e a justiça social, consequências naturais desse caminho para o JFSP.

Em termos gerais, o JFSP representa o Estado brasileiro no contexto de suas ações – realizadas e potenciais – nas áreas de previdência e assistência social como um Estado que *deveria ser socialmente justo, racional e transparente*, mas não é. Para o jornal, não é socialmente justo porque possui regimes previdenciários privilegiados para o setor público; não é racional porque gasta demais com previdência e assistência, e gera déficits nas contas públicas, prejudicando com isso a economia como um todo; e não é transparente porque oculta informações que embasam suas ações e não esclarece devidamente a população sobre as motivações de seus atos.

Dos pontos de vista adotados nesta pesquisa, da abordagem crítica do discurso e das inter-relações entre as estruturas sociais de classe, gênero e raça com o tema em questão, essa representação do Estado elaborada pelo JFSP suscita uma série de questões, elencadas a seguir.

No que diz respeito à representação do Estado como socialmente justo quando atua para equiparar RGPS e os RPPS, aproximando estes daquele, há coerência no sentido de que a existência de regimes previdenciários distintos para trabalhadores/as dos setores público e privado, oferecendo melhores condições de aposentadoria para os/as do setor público, configura um fator de injustiça social. Contudo, há incoerência sob vários outros prismas.

Como vimos na seção 1, o sistema de seguridade social brasileiro nas áreas de previdência e assistência foi estruturado de modo que capital e trabalho operassem de forma integrada para a sua sustentabilidade. Os/as beneficiários/as do sistema são os/as trabalhadores/as e pessoas em situação de vulnerabilidade social, e os/as contribuintes, os/as trabalhadores/as e as instituições empregadoras, tanto do setor privado quanto do público. As condições e proporções de contribuição e recebimento que se estabelecem para esses/as atores/as sociais contribuintes e beneficiários têm, portanto, impacto direto no nível de justiça ou injustiça social do funcionamento do sistema. A calibragem – formalmente determinada pelo Estado por meio das negociações entre Executivo e Legislativo – em relação a que atores/as sociais contribuem e recebem, por quais meios, sob que regras, por quanto tempo, em que quantidade, e assim por diante, deve estar no cerne de qualquer debate público sobre o tema. Um sistema de previdência e assistência socialmente justo depende de uma calibragem que promova a justiça social.

Ao representar um Estado cuja atuação em previdência e assistência social deva ter por foco os/as atores/as sociais dos segmentos dos/as trabalhadores/as dos setores público e privado, dos/as assistidos/as, e dos empregadores/as do setor público, com exclusão do segmento dos/as empregadores/as do setor privado, o JFSP impossibilita que o debate proposto possa de fato tratar de justiça social. Não há calibragem possível sem que se inclua parte crucial dos atores/as sociais que integram o sistema, e sem isso não há que se falar em justiça social, mas em seletividade social. Tal distorção se agrava pelo fato de o segmento dos/as empregadores/as do setor privado ser justamente o grupo de atores/as sociais a que o Grupo Folha pertence. Como vimos na seção 2, no contexto midiático oligopolizado brasileiro, esse pertencimento já coloca em xeque a capacidade de o JFSP exercer sua pressuposta função social de mídia de (mínimo) interesse público. A defesa da ação do Estado no sentido da piora das condições previdenciárias e assistenciais para trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade, conjugada à exclusão dos/as empregadores/as privados/as de ações do Estado nessa área, favorece os interesses do capital em detrimento dos interesses do trabalho. No âmbito dos textos visuais, como vimos, essa construção discursiva do jornal é corroborada pela representação de atores/as políticos/as do Estado unidos/as em prol da piora da seguridade social, e de trabalhadores/as representados/as por elementos passivos, manipuláveis e desumanizados.

Para Nogueira (2018), o conceito de Estado pode ser desdobrado em três faces que se articulam. A primeira é a do Estado como instrumento de governo, gestão e organização – um sistema institucional por meio do qual as sociedades modernas administram, orientam e regulam os interesses dos grupos que as compõem. A segunda face concerne ao Estado como agente e espaço de dominação, de exercício do poder – o Estado como poder que se define pela posse do monopólio da violência física e simbólica, segundo Bourdieu (2014) –, instituição que realiza o domínio das classes hegemônicas, constrange os desejos e movimentações dos/as que a elas se submetem. A terceira face é a do Estado como agente ético e sociocultural – instituição balizada por normas, tradições e valores que embasam a reciprocidade entre cidadãos/ãs, constituindo pacto fundacional que viabiliza a existência coletiva no nível simbólico. Sob o ponto de vista dessas três facetas, na representação discursiva tecida pelo JFSP, na área de seguridade social o Estado brasileiro deveria operar pouco como mediador de interesses e muito como advogado de um segmento social em particular, atuando nos sentidos pró-hegemônico e antiético.

A exclusão, pelo JFSP, da classe empresarial do escopo do debate sobre o papel do Estado em previdência e assistência se insere em um quadro mais amplo de omissões na argumentação desenvolvida pelo jornal. Como pôde ser observado na seção 5.1, o jornal não constrói as necessárias interfaces entre seguridade social, tributação e trabalho, encapsulando o debate no âmbito da austeridade econômica via redução de despesas públicas.

No âmbito tributário, não integraram a discussão desenvolvida pelo JFSP – portanto estiveram também ausentes na sua representação acerca do Estado e suas ações – a justiça ou injustiça social da composição de impostos e contribuições responsável pelas receitas públicas que sustentam o sistema previdenciário e assistencial. Como discutido na seção 1, em um país onde:

- o sistema tributário como um todo é notoriamente regressivo;
- o imposto sobre renda das pessoas físicas é baixo para as rendas elevadas;
- o imposto sobre operações financeiras é baixo, favorecendo o rentismo em detrimento da produção;
- e não há tributação sobre lucros e dividendos transferidos de pessoas jurídicas para físicas,

a discussão proposta pelo JFSP se limitou à adequação e nível de progressividade das alíquotas de contribuição dos/as segurados/as. Ou seja, novamente afunilou-se a atuação do Estado na seguridade, focando-a nos tributos do trabalho e isentando o capital.

Quanto às relações de previdência e assistência com o mundo do trabalho, como visto na seção 5.1, a interface construída pelo jornal se restringiu à advertência de que, por conta principalmente de alterações no cenário demográfico, as mudanças ocorrendo e por ocorrer nas relações entre capital e trabalho tornariam o "aparato previdenciário" (T06) e o "aparato assistencialista" (T02) brasileiros cada vez mais inviáveis – daí a premência e urgência (mais uma vez) de sua reforma (para pior). Todos/as deveriam se preparar – isso se aplicando de forma mais acentuada a trabalhadores/as do setor público do que do privado – para "inevitavelmente" trabalharem por mais tempo, e depois disso obterem aposentadorias de valores menores.

Partindo-se do pressuposto de que quando e em que condições aposentar-se são reflexo do percurso de vida laboral dos/as trabalhadores/as, o escopo do debate realizado pelo JFSP deixa de fora uma série de questões cruciais na abordagem do tema em tela. Uma delas é, no

setor privado, o elevado e crescente percentual de informalização e pejetização no mercado de trabalho nacional, que priva o sistema previdenciário de receitas pela restrição da base de segurados/as na ativa, e sobrecarrega as despesas do sistema assistencial. Independentemente dos desafios demográficos que se coloquem no caso brasileiro – e eles são reais –, nenhum sistema previdenciário e assistencial consegue ser sustentável sobre bases trabalhistas precárias. No setor público – no qual informalização e pejetização de trabalhadores/as não são a regra –, independentemente da questão da calibragem das alíquotas e tempos de contribuição necessárias ao equilíbrio do sistema, a relação entre receitas e despesas previdenciárias é prejudicada pela proporção cada vez mais desfavorável entre trabalhadores/as ativos/as e inativos/as. Tal distorção tem relação direta com o dimensionamento equivocado das contratações necessárias para reposição da força de trabalho no setor público.

Outra questão crucial tratada como alheia à problemática da seguridade social pelo JFSP diz respeito à vida laboral das mulheres, marcada por múltiplas restrições de raiz colonial-patriarcal – barreiras misóginas para a ocupação de postos de trabalho de maior prestígio, médias salariais menores, trabalho doméstico não reconhecido como trabalho, portanto não remunerado, dupla jornada, intermitência laboral por questões reprodutivas e de trabalho de cuidado não remunerado etc. Nessa seara, como vimos, o jornal se limitou a advogar que o Estado estabelecesse igualdade de condições entre mulheres e homens em termos de idade mínima e tempo de contribuição para a obtenção de aposentadoria. Ou seja, sem que tenha sido estabelecida igualdade de condições com os homens durante toda a vida laboral, para as mulheres essa "igualdade" seria estabelecida na aposentadoria – período no qual, saliente-se, em geral as mulheres continuam, sob o regime capitalista colonial-patriarcal, exercendo trabalho doméstico e de cuidado não reconhecido e não remunerado. Também na área de gênero, tampouco as dificuldades da população LGBTQIA+ no mercado de trabalho, – em uma sociedade que segrega e pune comportamentos dissidentes à distinção colonial dicotômica homem/mulher – e seus reflexos perversos em seguridade social, não são considerados, pelo jornal, temas que devam ser incorporados ao debate público.

Postura similar de omissão é empregada pelo JFSP no campo racial. Na representação de Estado tecida pelo jornal, este encontrava-se alheio ao racismo estrutural que afeta, entre inúmeras outras áreas, a vida laboral da população negra – obstáculos racistas para a ocupação de postos de trabalho de maior prestígio, médias salariais menores, níveis de informalidade e desemprego maiores, níveis educacionais menores etc. Vidas laborais precarizadas pelo racismo conduzem a vidas aposentadas também precarizadas, e a idades avançadas dependentes

da assistência social. Inexiste, na discussão conduzida pelo JFSP sobre o Estado no âmbito previdenciário e assistencial, qualquer menção a este grave problema social, portanto tampouco sobre políticas públicas que possam mitigá-lo no âmbito da seguridade brasileira. As únicas alusões raciais presentes no *corpus* ocorreram nos textos visuais, em alguns dos quais o JFSP representou os/as trabalhadores/as do mercado formal por mãos brancas de manequim, homogeneizando por branqueamento a heterogeneidade racial da força de trabalho do país, e por consequência ignorando pessoas negras e suas questões sociais.

Para o JFSP, opressões sociais nas áreas de classe social, gênero e raça, com suas consequências deletérias para a seguridade social, inexistiam, portanto não caberia discutir ações do Estado no sentido de mitigá-las – um Estado cujas ações deveriam, segundo a construção representativa do jornal, se pautar pela justiça social. O Estado retratado pelo JFSP também se caracterizou pela desconsideração de fatores sociais inerentes ao envelhecimento humano. Na discussão que promoveu sobre precocidade de aposentadorias em termos de idade mínima, o jornal se limitou a defender uma idade mínima de 65 anos para quaisquer aposentadorias, a qual seria "compatível com padrões internacionais" (T01). Quanto aos casos previstos, no sistema de seguridade social brasileiro, de aposentadorias em condições mais brandas de tempo de serviço e idade mínima – aplicáveis a professores/as e trabalhadores/as da segurança pública –, o jornal entendeu que o Estado deveria abolir quaisquer condições especiais de aposentadoria, novamente apoiando-se, como no caso da aposentadoria das mulheres, em uma concepção distorcida de igualdade para trajetórias desiguais.

Conforme discutido na seção 1, não parece socialmente justo, por exemplo, que trabalhadores/as que tenham exercido funções de elevada demanda física (e/ou psicológica) durante toda a sua vida laboral se aposentem somente aos 65 anos – ou, na área de assistência social, que recebam o BPC integral somente aos setenta anos de idade, como previa a PEC. Da mesma forma, não parece socialmente razoável que um/a desembargador/a se aposente aos cinquenta anos de idade. É certamente legítima, socialmente desejável e complexa a deliberação pública democrática sobre que critérios etários e de tempo de serviço devem ser utilizados para aposentadorias, e que aspectos da vida laboral (no contexto das estruturas sociais vigentes de classe, gênero e raça) devem ser levados em consideração. Já realizar esse debate com a omissão de aspectos essenciais, ou distorcê-los pela simplificação, não é legítimo, tampouco socialmente desejável.

O não tratamento, pelo JFSP, da questão etária em sua inerente complexidade no âmbito da seguridade social se relaciona com outro aspecto presente em suas representações do papel do Estado: o etarismo. Na representação do jornal, a etapa da inatividade no ciclo de vida laboral humano se constitui em um fardo socioeconômico a ser carregado pelos/as que estão em idade economicamente ativa. Ao propor que o Estado reduza valores de aposentadoria, desvincule previdência e assistência social do salário-mínimo, e ao rechaçar o princípio da paridade de vencimentos entre ativos/as e inativos/as como "absurdo", o jornal prega o descolamento econômico entre ativos/as e inativos/as. Como os/as ativos/as de hoje serão os/as inativos/as de amanhã, a precarização social torna-se o futuro "inevitável" para os/as trabalhadores/as em geral.

Por certo que mudanças demográficas no sentido do aumento de expectativa de vida e envelhecimento populacional impõem desafios de política pública nada triviais para a sustentabilidade econômica do sistema de previdência e assistência social de qualquer país. A representação de Estado construída pelo JFSP não se mostra, contudo, minimamente adequada na abordagem desses desafios, tampouco na coerência em relação aos alegados valores que devam balizar a ação do Estado: justiça social, racionalidade e transparência. Circunscrever a ação estatal em seguridade a grupos selecionados de atores/as sociais do lado do trabalho, omitindo o papel fundamental de atores/as do lado do capital, presta um claro desserviço à causa da justiça social. Tampouco cabe alegar racionalidade no equacionamento de déficits por parte do Estado pela ação concentrada em redução de despesas no lado do trabalho, e inação quanto ao aumento de receitas tributárias disponíveis no lado do capital. E também não há que se falar em transparência por parte de um Estado cuja atuação deva se dar sobre uma realidade social estreitada, apresentada à opinião pública de forma alijada de aspectos cruciais relativos a questões prementes relativas a classe social, gênero e raça. O JFSP construiu discursivamente um Estado que, no contexto da reforma em seguridade social analisada, desconsidera diferenças e, atuando dessa forma, oculta e aprofunda desigualdades. Esse é um Estado francamente antiemancipatório.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. *Terceira República no Brasil (1988-): república democrática*. In.: SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel (Orgs.). *Dicionário da República: 51 textos críticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ACOSTA, María del Pilar Tobar; RESENDE, Viviane de Melo. *Gêneros e suportes: por um refinamento teórico dos níveis de abstração*. Romanica Olomucensia, v. 26, n. 2, 2014.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte, MG: Letramento, 2018. (Feminismos Plurais)

ALVES, Cileide. *Jornais apoiam o impeachment de Dilma?* In.: CASTILHO, Carlos. *Jornal de Debates*, ed. 900. Observatório da Imprensa, 30 de abril de 2016.

Disponível em: <<https://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/jornais-apoiam-o-impeachment-de-dilma/>>

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2020*. Brasília: Anfip, 2021.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: Anfip, Dieese, 2017. (Documento síntese)

APPY, Bernard. *Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado?* Interesse Nacional, v. 8, n. 31, p. 65-81, 2015.

ARCHER, Margaret. *Introduction: realism in the social sciences*. In.: ARCHER, Margaret; BHASKAR, Roy; COLLIER, Andrew; LAWSON, Tony; NORRIE, Alan (eds.). *Critical realism: essential readings*. New York: Routledge, 1998.

ARRETCHE, Marta. *Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar?* Novos Estudos Cebrap, v. 37, n. 3, set.-dez., p. 395-414, 2018.

BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. 6. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011 [1979].

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naidier Bonfim (Orgs.). *Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2020*. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2021.

BHASKAR, Roy. *Societies*. In.: ARCHER, Margaret; BHASKAR, Roy; COLLIER, Andrew; LAWSON, Tony; NORRIE, Alan (eds.). *Critical realism: essential readings*. New York: Routledge, 1998.

BHASKAR, Roy. *A realist theory of science*. New York: Routledge, 2008.

BHASKAR, Roy. *Enlightened common sense: the philosophy of critical realism*. New York: Routledge, 2016. (Ontological Explorations)

BENTON, Ted; CRAIB, Ian. *Philosophy of social science: the philosophical foundations of social thought*. 2. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BLOMMAERT, Jan. *Discourse: a critical introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BORGES, Juliana. *Encarceramento em massa*. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019. (Feminismos Plurais)

BOURDIEU, Pierre. *On the state: lectures at the College de France (1989-1992)*. Cambridge: Polity Press, 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1970a.

BRASIL. Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1970b.

BRASIL. Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975. Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1975.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [S.l.]: República Federativa do Brasil, 1988a.

BRASIL. Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988. Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1988b.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1990a.

BRASIL. Lei nº 8.036, 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1990b.

BRASIL. Lei nº 8.112, 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1990c.

BRASIL. Lei Orgânica da Seguridade Social. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1991a.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1991b.

BRASIL. Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das

instituições financeiras e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1991c.

BRASIL. Lei nº 8.542, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1992.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1993a.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1993b.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1998. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1998a.

BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. Altera a Legislação Tributária Federal. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1998b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1998c.

BRASIL. Regulamento da Previdência Social. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2001a.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2001b.

BRASIL. Estatuto da Pessoa Idosa. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2003a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2003b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2003c.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2004a.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2004b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2015a.

BRASIL. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2015b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários [...] e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. [S.l.]: Ministério da Economia, 2019a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2019b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2021a.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza [...] e dá outras providências. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2021b.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023. Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. [S.l.]: Casa Civil, Presidência da República, 2023.

BUTLER, Judith. *Undoing gender*. New York: Routledge, 2004.

CARNEIRO, Sueli. *Ennegrecer al feminismo: la situación de la mujer negra en América Latina desde una perspectiva de género*. Nouvelles Questions Féministes, v. 24, n. 2, p. 21-26, 2005.

- CASTELLS, Manuel. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- CASTELLS, Manuel. *A network theory of power*. *International Journal of Communication*, v. 5 p.773–787, 2011.
- CASTRO, Eduardo Viveiros de. *O modelo e o exemplo: dois modos de mudar o mundo*. Conferência – Ciclo UFMG 90: Desafios Contemporâneos. 2017. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_Pfe54pj1wU](https://www.youtube.com/watch?v=_Pfe54pj1wU)>.
- CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- COSTA, Lailton Alves da. *Gêneros jornalísticos*. In: MARQUES DE MELO, José; ASSIS, Francisco de (orgs.). *Gêneros jornalísticos no Brasil*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2010.
- COULDRY, Nick; RODRIGUEZ, Clemencia; BOLIN, Göran; COHEN, Julie; GOGGIN, Gerard. *Media and communications*. Report of the International Panel on Social Progress – IPSP, p. 523-562, 2017.
- CRUZ FREITAS, Urânia Flores da. *Desenvolvimento à moda brasileira: dinheiro e desigualdades na educação*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.
- CTI – Center for Talent Innovation. *Out in the world: securing LGBT rights in the global marketplace*. New York, 2016.
- DOBRÉE, Patricio; DIAZ, Natalia Quiroga. *Perspectivas polifónicas para una economía feminista emancipatoria*. In.: DOBRÉE, Patricio; DIAZ, Natalia Quiroga. *Luchas y alternativas para una economía feminista emancipatoria*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios, Articulación Feminista Marcosur, 2019.
- DELGADO, Guilherme Costa. *Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Edições Loyola, 2018.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Valor da cesta básica aumenta em 16 capitais em janeiro de 2022*. São Paulo: Dieese, 2022. (Nota à Imprensa)
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FAIRCLOUGH, Isabela; FAIRCLOUGH, Norman. *Political Discourse Analysis: a method for advanced students*. Oxon: Routledge, 2012.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing discourse: textual analysis for social research*. New York: Routledge, 2003.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Critical discourse analysis: the critical study of language*. 2. ed. New York: Routledge, 2010.

- FAIRCLOUGH, Norman. *CDA as dialectical reasoning*. Policromias, dez. 2019, ano IV, 2019.
- FOLHA DE S. PAULO. *Manual da Redação: as normas de escrita e conduta do principal jornal do país*. 21. ed. São Paulo: Publifolha, 2018a.
- FOLHA DE S. PAULO. *O que a Folha pensa*. 2018b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/o-que-a-folha-pensa.shtml>>.
- FOLHA DE S. PAULO. *A soberania dos fatos*. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2021/02/a-soberania-dos-fatos.shtml>>.
- FOLHA DE S. PAULO. *O Grupo: o jornal mais influente do Brasil*. 2022. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/institucional/o\\_grupo.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/institucional/o_grupo.shtml)>.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008 [1969].
- FRAGA, Eugenia. *Ser intelectual o La crítica como vocación: ensayos inspirados en Charles Wright Mills*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires – UBA, 2021.
- GMR – Global Media Registry; INTERVOZES. *Media Ownership Monitor, Brazil 2017*. 2022. Disponível em: <<https://brazil.mom-gmr.org/br/>>.
- HABERMAS, Jürgen. *Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research*. *Communication Theory*, n. 16, p. 411–426, 2006.
- HALLIDAY, Michael Alexander Kirkwood. *An introduction to functional grammar*. 3. ed. London: Hodder Arnold, 2004.
- HARTWIG, Mervyn. *Dictionary of critical realism*. New York: Routledge, 2007. (Critical Realism: Interventions)
- HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. London: The Bodley Head, 2008.
- HOLMWOOD, John. *Realism*. In.: TURNER, Bryan S. (ed.) *The Cambridge dictionary of sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- HOW, Alan. *Critical theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais/IBGE, 2019. (Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2021*. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais/IBGE, 2021. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 44)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional de saúde 2019: orientação sexual autoidentificada da população adulta*. IBGE, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INTERVOZES. *Vozes silenciadas – reforma da previdência e mídia: o posicionamento de especialistas sobre a proposta de reforma da previdência do governo Bolsonaro*. São Paulo: Intervozes, 2019.

KNOBLOCH, Ulrike. *Feminist economics and ethics*. In.: WHITE, Mark D. (ed.). *The Oxford Handbook of Ethics and Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

KOLLER, Veronika; WODAK, Ruth. *Introduction: shifting boundaries and emergent public spheres*. In.: WODAK, Ruth; KOLLER, Veronika. (eds.) *Handbook of communication in the public sphere*. Berlin: Mouton de Gruyter, 2008. (Handbooks of Applied Linguistics, v. 4)

KRESS, Gunther. *Multimodality: a social semiotic approach to contemporary communication*. Oxon: Routledge, 2010.

KRESS, Gunther; VAN LEEUWEN, Theo. *Reading images: the grammar of visual design*. 3. ed. New York: Routledge, 2021.

LATOURE, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador: Edufba; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

LUGONES, María. *Rumo a um feminismo descolonial*. Estudos Feministas, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MAINGUENEAU, Dominique. *Discurso e análise do discurso*. São Paulo: Parábola Editorial, 2015.

MALDONADO-TORRES, Nelson. *A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento: Modernidade, império e colonialidade*. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 80, 2008.

MARQUES DE MELO, José; ASSIS, Francisco de. *Gêneros e formatos jornalísticos: um modelo classificatório*. Intercom – Revista Brasileira de Ciência da Comunicação, v. 39, n. 1, 2016.

MASCARO, Alysson. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASON, Jennifer. *Qualitative researching*. 2. ed. London: Sage, 2002.

MATEUS, Elaine; RESENDE, Viviane de Melo. *O sistema posição-prática como categoria epistemológica: contribuições para análise de discurso crítica*. Alfa, v. 59, n. 3, 2015.

MATIJASCIC, Milko. *A epopeia da seguridade na ordem social*. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J. *Reforma da previdência social brasileira e a experiência internacional: custeio, benefícios, capitalização, mercado de trabalho e demografia*. Revista Necat, ano 8, n. 15, jan.-jun., 2019.

MIGNOLO, Walter D. *The decolonial option*. In.: MIGNOLO, Walter D.; WALSH, Catherine E. *On decoloniality: concepts, analytics, praxis*. Durham: Duke University Press, 2018. (On Decoloniality)

MIGUEL, Luis Felipe. *Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória*. São Paulo: Boitempo, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019. (Coleção Emergências)

MILANI, Tommaso M.; JOHNSON, Sally. *Critical intersections: language ideologies and media discourse*. In.: JOHNSON, Sally; MILANI, Tommaso M. (ed.) *Language ideologies and media discourse: texts, practices, politics*. York: Continuum International Publishing Group, 2010.

MOSTAFA, Joana; VALADARES, Alexandre Arbex; SOUZA, Marcelo Galiza Pereira de; REZENDE, Marcela Torres; FONTOURA, Natália de Oliveira. *Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?* Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais/Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. (Nota Técnica, n. 35)

MOUFFE, Chantal. *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Estado*. In.: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Unesp, p. 324-333, 2018.

NOZAKI, William; CARDOSO JR., José Celso. *Introdução: para uma refundação democrática do Estado no Brasil*. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

NUSSBAUM, Martha C. *Creating capabilities: the Human Development Approach*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. *Reforma tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate*. Novos Estudos Cebrap, v. 37, n. 2 p. 213-244, mai.-ago., 2018.

OSORIO, Rafael Guerreiro. *A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas*. Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. (Texto para Discussão, n. 2657)

PARDO, María Laura. *Teoría y metodología de la investigación lingüística: método sincrónico-diacrónico de análisis lingüísticos de textos*. Buenos Aires: Tersites, 2011.

PARDO ABRIL, Neyla Graciela. *Cómo hacer análisis crítico del discurso: una perspectiva latinoamericana*. 2. ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013. (Poder, Discurso y Sociedad, v. 2).

PARDO ABRIL, Neyla Graciela; CELIS, Juan Ruiz. *Construcción de la matriz neoliberal en el discurso público: estrategias de semiotización*. Cadernos de Linguagem e Sociedade, v. 17, n. 1, 2016.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014 [1988]. (Biblioteca Jurídica WMF)

PINTO, Ana Estela de Sousa. *O choque editorial: Projeto Folha inicia jornalismo moderno*. In.: FOLHA DE S. PAULO. *Folha de S. Paulo: 80 anos – tudo sobre a Folha*, 1992. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/choque\\_editorial.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/choque_editorial.shtml)>.

POLANYI, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001 [1944].

PUJAL, Margot. *El feminismo*. Barcelona: Editorial UOC, 2015. (Quiero Saber)

QSR INTERNATIONAL PTY LTD. NVivo (released in March, 2020), 2020. Disponível em: <<https://www.qsrinternational.com/nvivo-qualitative-data-analysis-software/home>>.

QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Clacso, 2014.

RESENDE, Viviane de Melo. *Análise de discurso crítica e etnografia: o movimento nacional de meninos e meninas de rua, sua crise e o protagonismo juvenil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. (Tese de doutorado)

RESENDE, Viviane de Melo. *Análise de discurso crítica e realismo crítico: implicações interdisciplinares*. Campinas: Pontes, 2009.

RESENDE, Viviane de Melo. *Análise de discurso crítica: reflexões teóricas e epistemológicas quase excessivas de uma analista obstinada*. In: RESENDE, Viviane de Melo; REGIS, Jacqueline Fiuza da Silva (Orgs.). *Outras perspectivas em análise do discurso crítica*. Campinas, SP: Pontes, p. 11-51, 2017.

RESENDE, Viviane de Melo. *Perspectivas latino-americanas para decolonizar os estudos críticos do discurso*. In: RESENDE, Viviane de Melo (org.). *Decolonizar os estudos críticos do discurso*. Campinas, SP: Pontes Editores, 2019.

RESENDE, Viviane. *Deslocamento forçado e permanência vigiada, território e fronteira: metáforas de espaço na representação da situação de rua na Folha de S. Paulo*. Revista Estudos da Linguagem, v. 28, n. 1, 2020.

RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi de. *População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de S. Paulo*. Delta, v. 35, n. 4, 2019.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane. *Análise de discurso crítica*. São Paulo: Contexto, 2006.

RICHARDSON, John E. *Analysing newspapers: an approach from critical discourse analysis*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SEARLE, John R. *Making the social world: the structure of human civilization*. New York: Oxford University Press, 2010.

SILVA, Sandro Pereira; LAMEIRAS, Maria Andreia Parente; CARVALHO, Sandro Sacchet de; RAMOS, Lauro Roberto Albrecht; FERNANDES, Leo Veríssimo. *Conjuntura do mercado de trabalho no Brasil: análise dos dados até o primeiro trimestre de 2023*. Brasília: Ipea, 2023. (Nota Técnica)

SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOARES, Laura Tavares. *Focalização versus universalização*. In.: *Latinoamericana*. São Paulo: Boitempo, 2006. Disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br>>.

- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, Anpocs, 2018.
- SPLICHAL, Slavko. *Does history matter? Grasping the idea of public service media at its roots*. In.: LOWE, Gregory Ferrell; BARDOEL, Jo (orgs.). *From public service broadcasting to public service media*. Göteborg: Nordicom, 2007.
- SWALES, John M. *Genre Analysis: English in academic and research settings*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. *Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate*. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 7, 2003.
- TODXS. *Pesquisa nacional por amostra da população LGBTI+: discriminação e violência*. 2022.
- VAN DIJK, Teun A. *Discourse and knowledge: a sociocognitive approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- VAN DIJK, Teun A. *Critical discourse analysis*. In.: TANNEN, Deborah.; HAMILTON, Heidi E.; SCHIFFRIN, Deborah (eds.). *The handbook of discourse analysis*. v. 2., 2. ed. Chichester: Wiley, 2015.
- VAN DIJK, Teun A.; ZAPATA, Oscar Iván Londoño. *Discurso en sociedad*. Villa María: Eduvim, 2019.
- VAN EEMEREN, Frans H. *Argumentation theory: a pragma-dialectical perspective*. Cham: Springer, 2018.
- VAN LEEUWEN, Theo. *Discourse and practice: new tools for critical discourse analysis*. New York: Oxford University Press, 2008. (Oxford Studies in Sociolinguistics)
- WALSH, Catherine E. *Decoloniality in/as praxis*. In.: MIGNOLO, Walter D.; WALSH, Catherine E. *On decoloniality: concepts, analytics, praxis*. Durham: Duke University Press, 2018. (On Decoloniality)
- WIGHT, Colin. *Realism, science and emancipation*. In.: DEAN, Kathryn; JOSEPH, Jonathan; ROBERTS, John Michael; WIGHT, Colin (eds.). *Realism, philosophy and social science*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

## APÊNDICE

QUADRO A1: Exemplo de categorização [A] Estrutura

Subcategoria	Item
[A1] Título	<b>Para ontem</b>
[A2] Linha fina	<i>Atraso na votação da reforma da Previdência cria riscos para a retomada da economia</i>
[A3] Fotografia	 <p>Aumenta o risco de que a tramitação na Câmara seja concluída após o recesso parlamentar - Gabriel Cabral/Folhapress</p>
[A4] Corpo	<p>O projeto da reforma da Previdência, emendado pelos deputados, vai chegar mais tarde ao plenário da Câmara dos Deputados.</p> <p>Ficou para a próxima semana a apresentação do texto na comissão especial dedicada ao tema. Aumentou, com isso, o risco de que a tramitação na Casa só seja concluída depois do recesso parlamentar, marcado para 17 de julho.</p> <p>Para um assunto em discussão há mais de duas décadas, um atraso de dias ou semanas parece irrelevante. Não é bem o caso.</p> <p>O Brasil vive o sexto ano de crise econômica, sob ameaça de recaída recessiva. Além do mais, o tempo político se conta de outra maneira, e janelas de oportunidade se fecham de modo inesperado.</p> <p>Basta lembrar o episódio que soterrou a agenda reformista no governo Michel Temer (MDB) – o grampo revelado em maio de 2017. Minutos de uma conversa obscura entre o então presidente e um empresário sob investigação resultaram em atraso de dois anos.</p> <p>A aprovação da mudança previdenciária deve levar o Banco Central a promover uma rodada de redução de juros de curto prazo e confirmar a tendência de queda pronunciada das taxas no mercado.</p>

[A5] Gráfico	<p><b>Despesas federais</b></p> <p><b>Em 2018, exclui juros, R\$ bilhões</b></p> <table border="1"> <caption>Despesas federais em 2018 (R\$ bilhões)</caption> <thead> <tr> <th>Categoria</th> <th>Valor (R\$ bilhões)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Demais</td> <td>640</td> </tr> <tr> <td>INSS</td> <td>586</td> </tr> <tr> <td>Servidores inativos</td> <td>126</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Tesouro Nacional</p>	Categoria	Valor (R\$ bilhões)	Demais	640	INSS	586	Servidores inativos	126
Categoria	Valor (R\$ bilhões)								
Demais	640								
INSS	586								
Servidores inativos	126								
[A4] Corpo	<p>Mais importante, quanto antes o projeto sair do caminho, mais cedo governo e Congresso vão tratar dos próximos itens da pauta econômica – a reforma tributária e o programa de desestatização.</p> <p>Com juros menores e dissipação de incertezas, aumenta a atratividade de investimentos em obras públicas e das privatizações. A retomada depende de dinheiro privado na infraestrutura.</p> <p>Obviamente não serão montados canteiros de obras assim que a Câmara votar a reforma. De todo modo, é plausível que caiam os custos financeiros para governo, empresas e famílias. Uma alta da confiança tende a desanuviar os ânimos empreendedores.</p> <p>O país não pode arriscar essa chance de melhora com mais postergações, ainda mais aquelas motivadas por mesquinha política.</p> <p>Parlamentares atrasam a votação a fim de proteger corporações ou tratar de interesses paroquiais; governadores tentam barganhas a fim de dar apoio ao que é, no começo e no fim das contas, um ajuste vital para os estados.</p> <p>Integrantes do governo de Jair Bolsonaro (PSL), ademais, ainda criam conflitos devido a destemperos, convulsionando o trabalho parlamentar com seu amadorismo.</p> <p>Se este 2019 parece fadado a ser mais um ano de estagnação, a virada em 2020 depende do que se faz agora. A reforma da Previdência tem de ser aprovada já pela Câmara, para que o exame pelo Senado se inicie com o segundo semestre.</p>								

Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/06/para-ontem.shtml>

Elaboração do autor.

**QUADRO A2: Títulos, linha fina e temas principais dos editoriais do *corpus***

Código	Título	Linha fina	Tema principal
T01	<b>Sucesso à reforma</b>	<i>Proposta para a Previdência, que tende a ser</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características essenciais da proposta de reforma do sistema de previdência e</li> </ul>

		<i>abrandada, mostra cuidado com distribuição de sacrifícios</i>	assistência social (PEC nº 6/2019).
T02	<b>A conta dos pobres</b>	<i>Proposta de reforma da Previdência também afeta programas assistenciais; impacto social deve ser avaliado com cuidado na negociação legislativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cláusulas da PEC que endurecem regras para o recebimento de benefícios de caráter assistencial.</li> </ul>
T03	<b>Explicar a reforma</b>	<i>Quanto menos a sociedade souber sobre a Previdência, mais será preciso barganhar com Congresso</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Papel do Executivo no convencimento da opinião pública sobre a necessidade da reforma.</li> </ul>
T04	<b>Pedras da lei</b>	<i>Ao retirar da Constituição a maioria das regras da Previdência, reforma facilita ajustes no futuro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cláusulas da PEC que propõem a retirada, da CF 1988, de dispositivos que regulamentam benefícios previdenciários.</li> </ul>
T05	<b>Privilégio militar</b>	<i>Proposta de reforma da Previdência das Forças inclui vantagens não oferecidas a outros</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Características da proposta de reforma da previdência militar, entregue pelo Executivo ao Legislativo em separado da PEC.</li> </ul>
T06	<b>Sangue frio</b>	<i>Permanecem as condições para a aprovação de uma reforma razoável da Previdência</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Situação do ambiente político para a tramitação da PEC no Legislativo.</li> </ul>
T07	<b>Sem capitalização</b>	<i>Governo deveria abandonar a ideia de criar regime baseado na poupança individual</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Consequências das cláusulas da PEC que propõem a criação de um novo regime de previdência, por capitalização individual.</li> </ul>
T08	<b>O tabu do mínimo</b>	<i>Melhor caminho para retomar a valorização do piso salarial é desvinculá-lo dos benefícios da Previdência</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Consequências de o salário mínimo servir e ter servido historicamente como referência e piso para o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais.</li> </ul>
T09	<b>Sigilo injustificável</b>	<i>Ministério nega de modo descabido acesso a dados sobre a reforma da Previdência</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Acesso público a informações que embasaram a elaboração da PEC.</li> </ul>
T10	<b>A reforma se move</b>	<i>Proposta para a Previdência passa pela CCJ sem mudanças relevantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Características de relatório sobre a PEC aprovado na Câmara dos/as Deputados/as.</li> </ul>
T11	<b>Além da reforma</b>	<i>A medida provisória 871, que combate fraudes no INSS, foi aprovada e segue para votação em plenário</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alterações na regulação do combate a fraudes previdenciárias propostas pelo Executivo.</li> </ul>
T12	<b>Omissão estadual</b>	<i>Governadores deveriam defender a reforma da Previdência com afinco</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Importância da inclusão de estados e municípios na PEC.</li> </ul>

		<i>muito maior</i>	
T13	<b>A hora do relatório</b>	<i>Negociações para a nova versão da reforma incluem concessões aceitáveis</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cláusulas da PEC que foram excluídas durante o trâmite na Câmara dos/as Deputados/as.</li> </ul>
T14	<b>Nova Previdência</b>	<i>Modificação se mostra satisfatória; doravante cumpre restringir concessões e incluir estados e cidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Importância da inclusão de estados e municípios na reforma do sistema de previdência e assistência social.</li> </ul>
T15	<b>Exemplo de cima</b>	<i>Deputados pressionam para que reforma da Previdência afrouxe regras para recebimento dos próprios benefícios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cláusulas da PEC que afetam o plano de previdência social dos/as congressistas.</li> </ul>
T16	<b>Para ontem</b>	<i>Atraso na votação da reforma da Previdência cria riscos para a retomada da economia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Consequências do tempo de tramitação da PEC na Câmara dos/as Deputados/as.</li> </ul>
T17	<b>Passo precedente</b>	<i>Sob pressão, comissão da Câmara preserva o essencial da reforma da aposentadoria</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Características de relatório sobre a PEC aprovado na Câmara dos/as Deputados/as.</li> </ul>
T18	<b>Mais sim, menos não</b>	<i>Datafolha mostra alta do apoio à reforma da Previdência, que descola de Bolsonaro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comportamento da opinião pública em relação à reforma do sistema de previdência e assistência social.</li> </ul>
T19	<b>Uma boa reforma</b>	<i>Texto da Previdência é um avanço rumo à racionalidade orçamentária e à justiça social</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Características da versão da PEC aprovada na Câmara dos/as Deputados/as para envio ao Senado Federal.</li> </ul>
T20	<b>Reforma para todos</b>	<i>Senado fará bem em adequar estados e municípios a novas regras previdenciárias</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Importância da inclusão de estados e municípios na reforma do sistema de previdência e assistência social.</li> </ul>
T21	<b>Limites às pensões</b>	<i>Ajuste nos benefícios pagos a viúvas e viúvos começou sob Dilma e deve continuar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cláusulas da PEC que endurecem regras para o recebimento de pensões.</li> </ul>
T22	<b>E os militares?</b>	<i>Com atraso, Câmara instala comissão para a reforma previdenciária das Forças</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Consequências do tempo de tramitação da proposta de reforma da previdência militar na Câmara dos/as Deputados/as.</li> </ul>
T23	<b>Falsa bondade</b>	<i>Concessão do Senado na reforma da Previdência agravará situação de outras áreas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Características de relatório sobre a PEC aprovado no Senado Federal.</li> </ul>
T24	<b>Revés na reforma</b>	<i>Senado reduz economia com texto da Previdência em favor de programa duvidoso</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alterações em cláusulas da PEC realizadas pelo Senado Federal.</li> </ul>
T25	<b>Página virada</b>	<i>Conclusão da reforma da Previdência Social abre o</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Características essenciais da versão final da PEC aprovada pelo Senado Federal</li> </ul>

		<i>caminho para novas pautas</i>	para promulgação como EC nº 103/2019.
--	--	----------------------------------	---------------------------------------

Fonte: seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*, do portal de notícias do JFSP.

Elaboração do autor.

**QUADRO A3: Aplicação do modelo de análise de argumentação de Fairclough e Fairclough (2012) aos editoriais do *corpus***

Subcategoria	Conteúdo
<b>T01 – Sucesso à reforma</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reformar os sistemas de previdência e assistência social.</li> <li>● Combater aposentadorias precoces.</li> <li>● Reduzir privilégios dos/as trabalhadores/as do setor público.</li> <li>● Reformar o sistema de aposentadoria dos/as militares/as.</li> <li>● Fixar idades mínimas de aposentadoria.</li> <li>● Aumentar a progressividade das contribuições previdenciárias dos/as trabalhadores/as dos setores público e privado.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social por meio da distribuição de sacrifícios (entre trabalhadores/as).</li> <li>● Justiça tributária por intermédio do aumento progressividade das contribuições previdenciárias.</li> <li>● Justiça de gênero por equiparação de idades mínimas de aposentadoria entre homens e mulheres.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● PEC aprovada, sistema previdenciário e assistencial reformado, sem aposentadorias precoces, sem privilégios para o setor público, com mais progressividade de contribuições de trabalhadores/as.</li> <li>● Crescimentos do PIB e da renda nacional retomados.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A PEC da reforma tenderá a ser ajustada e abrandada no Legislativo; sua aprovação dependerá da capacidade de articulação do Executivo, que deve se esforçar para preservar dispositivos cruciais.</li> <li>● O cerne da PEC é justo, combate aposentadorias precoces e reduz privilégios de trabalhadores/as do setor público.</li> <li>● A PEC prevê mais de um trilhão de reais em redução de despesas públicas.</li> <li>● A aprovação da PEC é condição necessária, mas não suficiente, para a retomada do crescimento da produção e da renda.</li> <li>● A PEC de Bolsonaro é mais ambiciosa do que a de Temer, que não avançou no Congresso. Bolsonaro optou por uma PEC nova, que deve ser aprovada pelo bem do país.</li> <li>● As idades mínimas para homens e mulheres previstas na PEC são compatíveis com padrões internacionais, mas não deveria haver diferenciação de gênero.</li> <li>● Os enfrentamentos políticos no Legislativo em grande medida se concentrarão em regras especiais de aposentadoria (professores/as, policiais etc.), de transição e de cálculo de benefícios.</li> <li>● As corporações de trabalhadores/as do setor público lutarão contra o aumento da progressividade das contribuições previdenciárias.</li> <li>● A opinião pública é bombardeada com mistificação e demagogia em relação à PEC.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Convencer a opinião pública da adequação e necessidade da PEC para poder aprová-la.</li> </ul>

[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Executivo não deve deixar de se empenhar politicamente para aprovação da PEC no Legislativo.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se a PEC não for aprovada, o déficit previdenciário consumirá parcelas crescentes da arrecadação e estrangulará o orçamento público.</li> </ul>
<b>T02 – A conta dos pobres</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Corrigir distorções no sistema de assistência social, ajustando os tratamentos conferidos a pobres e a miseráveis.</li> <li>● Incentivar trabalhadores/as que recebem o salário-mínimo a contribuir para a previdência social.</li> <li>● Corrigir disparidades em tributação e despesa pública em favor dos/as trabalhadores/as públicos/as civis e militares.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade no dimensionamento de benefícios e despesas em assistência social.</li> <li>● Justiça social pela redução de privilégios de trabalhadores/as públicos/as civis e militares em relação aos/as trabalhadores/as do setor privado.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema de assistência social com equilíbrio entre benefícios e beneficiados/as.</li> <li>● Sistema de previdência social com contribuições de trabalhadores/as que recebem o salário-mínimo.</li> <li>● Sistema de previdência e assistência social sem privilégios para trabalhadores/as públicos/as civis e militares.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A PEC do Executivo endurece regras para programas de caráter assistencial (BPC, aposentadoria rural). Esse é um aspecto problemático para a negociação no Legislativo, que deve ser avaliado com cuidado, pois a medida afeta a base da pirâmide social brasileira.</li> <li>● A PEC aumenta de sessenta e cinco para setenta anos a idade mínima para recebimento do BPC integral (de um salário-mínimo).</li> <li>● A PEC exige comprovação de vinte anos de contribuição para a aposentadoria rural. A contribuição de segurados/as da previdência rural é ínfima.</li> <li>● A PEC de Temer também endurecia regras para o BPC e aposentadoria rural, mas esses dispositivos foram retirados durante o trâmite Legislativo.</li> <li>● As despesas públicas (totais e <i>per capita</i>) envolvidas com BPC e aposentadoria rural são elevadas, proporcionalmente superiores às do Bolsa Família.</li> <li>● O aparato assistencialista do Estado não distingue adequadamente o tratamento dado a pobres e miseráveis.</li> <li>● A PEC incentiva trabalhadores/as que recebem um salário-mínimo a contribuir para a previdência social.</li> <li>● Há disparidades escandalosas em tributação e despesa pública em favor dos/as trabalhadores/as públicos/as civis e militares.</li> <li>● A PEC endurece regras previdenciárias para trabalhadores/as públicos/as civis e militares.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T03 – Explicar a reforma</b>	
[B1] Alegação para	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Esclarecer a população sobre as características e propósitos da PEC, e sobre</li> </ul>

ação	<p>a necessidade da reforma.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Detalhar a proposta de novo sistema de previdência por capitalização.</li> <li>● Fixar idades mínimas de aposentadoria e aumentar contribuições previdenciárias de trabalhadores/as do setor público.</li> <li>● Racionalizar despesas em previdência e assistência social para adequá-las à realidade do país.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Transparência nos propósitos da PEC e nas razões subjacentes à reforma.</li> <li>● Racionalidade em previdência e assistência social para adequação à realidade do país.</li> <li>● Justiça social pela redução de privilégios previdenciários dos/as trabalhadores/as do setor público.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Opinião pública esclarecida sobre a necessidade da reforma e favorável a ela.</li> <li>● Proposta de novo sistema de previdência por capitalização detalhada e entendida.</li> <li>● Idades mínimas para aposentadoria de trabalhadores/as do setor público fixadas e contribuições para a previdência aumentadas.</li> <li>● Despesas em previdência e assistência social racionalizadas e adequadas à realidade do país.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O presidente da Câmara dos/as Deputados/as entende que o Executivo deve utilizar a capacidade de comunicação demonstrada na eleição para esclarecer a sociedade sobre a necessidade da reforma.</li> <li>● Por conta dos já muitos anos de debate sobre o tema, supostamente parte relevante da população já entende a necessidade de se reformar os sistemas de previdência e assistência social, mas a tarefa de convencimento ainda é necessária.</li> <li>● A PEC possui pontos passíveis de crítica, com o endurecimento do BPC, e outros insuficientemente explicados, como a proposta de novo sistema de previdência por capitalização.</li> <li>● Os critérios de concessão de aposentadoria para trabalhadores/as do setor público são indefensáveis perante o restante da sociedade.</li> <li>● O convencimento da opinião pública sobre a necessidade da reforma é condição decisiva e necessária, mas não suficiente, para a aprovação da PEC.</li> <li>● Já se observa a natural movimentação no Legislativo pela troca da liberação de recursos pelo Executivo por apoio à reforma.</li> <li>● Quanto maior a resistência da opinião pública à reforma, maior será o nível de fisiologismo no Legislativo.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Esclarecer a população sobre a reforma para facilitar a aprovação da PEC.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Executivo não deve deixar de explicar a PEC para a população para convencê-la da necessidade da reforma.</li> <li>● Bolsonaro não deve delegar a terceiros a tarefa de convencimento da opinião pública da necessidade da reforma.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Executivo não utilizar o capital político do presidente da República para explicar a PEC e convencer a opinião pública da necessidade da reforma, terá que ceder mais nas negociações com o Legislativo.</li> </ul>
<b>T04 – Pedras da lei</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realizar novas reformas dos sistemas de previdência e assistência social no futuro por causa do envelhecimento da população.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade em previdência e assistência social para adequação à evolução demográfica do país.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas de previdência e assistência social reformados de acordo com as</li> </ul>

	demandas demográficas.
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se aprovadas, as cláusulas da PEC que preveem a retirada de regras previdenciárias (acesso, cálculo, reajustes etc.) da Constituição facilitarão alterações futuras do sistema.</li> <li>● O Executivo planeja deixar normas gerais dos sistemas de previdência e assistência social na Constituição e transferir normas específicas para o âmbito das leis complementares, da mais fácil alteração legislativa e a serem discutidas após a aprovação da PEC.</li> <li>● A PEC prevê, entre outros itens, a retirada da garantia de preservação do valor real de benefícios previdenciários e de idades mínimas para aposentadoria da Constituição.</li> <li>● As regras da PEC para a nova previdência por capitalização também foram propostas no âmbito infraconstitucional (lei complementar).</li> <li>● O Executivo deseja retirar regras de previdência e assistência social da Constituição para revê-las mais facilmente sempre que mudanças na economia e no mercado de trabalho demandarem alterações nessas regras.</li> <li>● O envelhecimento da população demandará novas reformas dos sistemas de previdência e assistência social no futuro.</li> <li>● A retirada de regras de previdência e assistência social da Constituição permitirá ao Executivo, por exemplo, adotar fórmulas de reajuste de benefícios que prejudiquem os/as beneficiários/as para cortar despesas, mas também possibilitará à oposição preservar privilégios mais facilmente.</li> <li>● A proposta de retirada da idade mínima para aposentadoria dos ministros do STF da Constituição gerou desconfiança de que Bolsonaro tenciona reduzi-la para nomear mais ministros do STF em seu mandato.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A idade mínima para aposentadoria dos ministros do STF não deve ser retirada da Constituição.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A retirada da Constituição da idade mínima para aposentadoria dos ministros do STF causaria dificuldades políticas para aprovação da reforma e não teria nenhuma contribuição para equilibrar as contas do sistema de previdência social.</li> </ul>
<b>T05 – Privilégio militar</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reformar a previdência militar sob as mesmas condições da reforma proposta para os/as demais trabalhadores/as dos setores público e privado.</li> <li>● Publicar dados completos sobre a remuneração dos/as militares.</li> <li>● Realizar uma reforma administrativa para reduzir os vencimentos de entrada no serviço público e corrigir distorções entre remunerações de servidores civis e militares.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pela equiparação das regras previdenciárias militares às para os/as demais trabalhadores dos setores público e privado.</li> <li>● Justiça social pela redução dos vencimentos de entrada no serviço público e pela correção de distorções entre remunerações de servidores/as civis e militares.</li> <li>● Transparência pela disponibilização pública de dados completos sobre despesas com a remuneração de militares.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema previdenciário reformado e unificado para militares e demais trabalhadores dos setores público e privado.</li> <li>● Sistema administrativo com vencimentos de entrada no serviço público menores e sem distorções entre remunerações de servidores civis e militares.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A proposta de reforma da previdência militar (enviada pelo Executivo ao</li> </ul>

	<p>Legislativo em proposta em separado) possui privilégios em relação à PEC que trata da reforma do sistema de previdência social de trabalhadores/as públicos/as civis e do setor privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● A reforma da previdência militar proposta pelo Executivo se tornou politicamente sensível pela sobre-representação de militares no governo Bolsonaro e por permitir que eles/as sejam poupados/as dos sacrifícios impostos aos/as demais trabalhadores/as.</li> <li>● A proposta de reforma da previdência militar reduz alguns privilégios, como no caso do aumento do tempo mínimo de serviço militar para aposentadoria e do aumento da alíquota de contribuição, mas a redução em despesas previdenciárias é praticamente anulada pela inclusão, na proposta, de uma reestruturação da carreira militar que concede vantagens salariais e institui paridade entre ativos/as e inativos/as.</li> <li>● Os/As militares se queixam de defasagens salariais em relação aos/as trabalhadores/as públicos/as civis.</li> <li>● O sistema de previdência militar é disfuncional e representa um encargo injusto para os/as demais trabalhadores/as. O sistema pode ser separado do sistema civil, mas deve ser reformado com ajustes proporcionais aos privilégios previdenciários militares.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A proposta de reforma da previdência militar não deve conter uma reestruturação da carreira militar com aumento de vencimentos e paridade.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se a proposta de reforma da previdência militar contiver reestruturação da carreira militar com aumento de vencimentos e paridade, a redução em despesas públicas com a reforma praticamente se anula.</li> </ul>
<b>T06 – Sangue frio</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aprovar a reforma dos sistemas de previdência e assistência social da forma mais próxima possível à formulação original da PEC.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade e pragmatismo para preservar o nível de redução de despesas públicas necessário e obter os efeitos econômicos desejados.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforma dos sistemas de previdência e assistência social aprovada na forma original da PEC, com preservação da redução de despesas públicas previstas.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Apesar da inabilidade política demonstrada pelo Executivo, as condições favoráveis para a aprovação no Legislativo de uma reforma razoável da previdência permanecem.</li> <li>● As tentativas e reformas para tentar corrigir o desequilíbrio das contas previdenciárias se iniciaram nos anos noventa. As gestões Dilma e Temer se viram forçadas a tratar da pauta.</li> <li>● A PEC merece a condição de prioridade absoluta do Executivo, que anunciou a reforma antes de assumir e pode aplicar a ela o capital político de início de mandato.</li> <li>● Existem dados e projeções mais do que suficientes para comprovar a inviabilidade do aparato previdenciário e seu efeito devastador sobre os orçamentos públicos dos entes federativos, que vão reduzindo a oposição a guetos ideológicos, partidos oportunistas e entidades corporativas.</li> <li>● As administrações públicas estão em penúria e a economia exhibe desempenho vergonhoso, fatos que estimulam o apoio político pelo senso de sobrevivência dos/as atores/as políticos/as.</li> <li>● O Executivo sabe que a PEC não passará sem modificações no Legislativo. Se pelo menos metade da redução de despesas (da ordem de um trilhão em dez anos) for aprovada, empresários/as e investidores/as ficarão minimamente animados/as. Os mercados estão sinalizando que esse é um</li> </ul>

	<p>cenário possível.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● A Comissão de Constituição de Justiça, primeira etapa da tramitação, não deve alterar o texto da PEC, isso é um bom sinal.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Utilizar o pragmatismo político (sangue frio e bom senso) para aprovar a reforma nos parâmetros previstos pela PEC.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Legislativo não deve abrandar a PEC.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Legislativo abrandar a PEC, a redução em despesas públicas previdenciárias e assistenciais ficará comprometida e não causará os efeitos econômicos positivos pretendidos.</li> </ul>
<b>T07 – Sem capitalização</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desistir de criar um novo regime de previdência por capitalização individual.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade, prudência e pragmatismo na condução das contas do sistema de previdência social.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Contas previdenciárias equilibradas com a manutenção dos regimes previdenciários existentes.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mesmo que a PEC seja aprovada, em breve serão necessárias novas e mais profundas alterações nos sistemas de previdência e assistência social, pois as mudanças demográficas se acelerarão e o mundo do trabalho será modificado. A PEC é um passo urgente e crucial em um processo mais longo.</li> <li>● O modelo previdenciário e assistencial atual está quase falido, mas criar um novo regime de previdência por capitalização sem que as condições para isso estejam dadas e explicitadas é irrealista e imprudente.</li> <li>● Diferentemente do que ocorre com o debate já maduro sobre o ajuste dos regimes de previdência atuais, o debate sobre previdência por capitalização individual ainda é incipiente no país</li> <li>● Os planos do Executivo para o novo regime não estão detalhados (serão regulamentados posteriormente, em legislação complementar): a PEC não estabelece data para o início do regime, não deixa claro em que nível ele será opcional, nem define a origem dos recursos para a transição do atual regime previdenciário por repartição.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Estado não deve criar um novo regime de previdência por capitalização individual.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Estado criar um novo regime de previdência por capitalização individual sem planejar adequadamente as condições para a transição do regime de repartição, o déficit nas contas previdenciárias pode se tornar ainda mais explosivo, e a tramitação política do texto será dificultada no Legislativo.</li> </ul>
<b>T08 – O tabu do mínimo</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dar continuidade, de forma cautelosa, à política de valorização do salário-mínimo, desvinculando-o dos benefícios previdenciários e assistenciais.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social por meio da continuidade da política de valorização do salário-mínimo.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Política de valorização do salário-mínimo retomada com cautela e benefícios</li> </ul>

	previdenciários e assistenciais desvinculados do salário-mínimo.
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A política de valorização do salário-mínimo acima da inflação deve ser interrompida no governo Bolsonaro, que tem pouca margem de manobra orçamentária para mantê-la.</li> <li>● A continuidade da política de valorização do salário-mínimo se torna cada vez mais proibitiva para os cofres públicos por conta de sua vinculação aos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Cerca de dois terços dos/as segurados/as do INSS recebem o piso de um salário-mínimo.</li> <li>● Cada ponto percentual de aumento do salário-mínimo implica bilhões a mais em despesas previdenciárias e assistenciais.</li> <li>● A política de valorização do salário-mínimo acima da inflação empregada durante os mandatos executivos de PSDB e PT teve impacto significativo na redução da pobreza, mas de agora em diante essa redução dependerá de programas mais focalizados como o Bolsa Família e auxílios à infância.</li> <li>● Para que a política de valorização do salário-mínimo possa ser continuada, deve-se quebrar o tabu da sua vinculação aos benefícios previdenciários e assistenciais, pois ela não é mais o melhor mecanismo para se combater a pobreza, e atua como limitador aos aumentos do salário-mínimo.</li> <li>● Desvincular os benefícios previdenciários e assistenciais do salário-mínimo permitiria a utilização de uma regra de valorização acima da inflação vinculada ao PIB ou à produtividade.</li> <li>● Uma retomada da política de valorização do salário-mínimo, contudo, mesmo desvinculada dos benefícios previdenciários e assistenciais, inspira cuidados, pois regiões mais pobres do país não conseguem arcar com salários-mínimos muito altos.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desvincular os benefícios da previdência e assistência social do salário-mínimo para viabilizar a continuidade da política de valorização do salário-mínimo.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Estado não deve aumentar demasiadamente o salário-mínimo.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Estado aumentar demasiadamente o salário-mínimo, pode haver desemprego, informalidade e colapso de prefeituras sem recursos nas regiões mais pobres do país.</li> </ul>
<b>T09 – Sigilo injustificável</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Retirada do sigilo sobre os dados e projeções que o Executivo utilizou para embasar a PEC.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Transparência por meio da disponibilização pública dos dados e projeções que embasaram a PEC.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tramitação congressual da PEC com pleno acesso público a todos os dados e projeções que o Executivo utilizou para elaborar a PEC.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O JFSP solicitou acesso por meio da Lei de Acesso à Informação aos dados e projeções que o Executivo utilizou para embasar a PEC e sua solicitação foi negada pelo Executivo, que alegou que os documentos estão legalmente classificados como de acesso restrito por alguns servidores e autoridades, em fase preparatória de ato administrativo.</li> <li>● O sigilo declarado pelo Ministério da Economia sobre os documentos que embasaram a PEC é injustificável, mesmo supondo-se que o Executivo tema a exploração demagógica de dados pela oposição.</li> <li>● Os dados e projeções que embasaram a PEC afetam diretamente e são de interesse econômico de toda a sociedade, portanto devem estar disponíveis ao escrutínio público.</li> <li>● A Câmara derrubará o sigilo assim que a PEC sair da Comissão de</li> </ul>

	<p>Constituição e Justiça e chegar à comissão especial que avaliará o seu mérito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Há fartura de dados disponíveis que comprovam o estado calamitoso das finanças da previdência social, e o Executivo divulga projeções para os regimes de previdência dos/as segurados/as dos setores público e privado, mas faltam detalhes sobre os impactos projetados para cada medida prevista na PEC, informações fundamentais para a discussão parlamentar. A informação disponível se limita ao total projetado de redução de despesas públicas em dez anos.</li> <li>● Não há chance de a PEC passar incólume pelo Legislativo.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T10 – A reforma se move</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desestimular aposentadorias precoces nos setores público e privado.</li> <li>● Combater privilégios previdenciários dos/as trabalhadores/as do setor público.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pelo combate a aposentadorias precoces e privilégios do setor público.</li> <li>● Transparência perante a opinião pública e no debate programático entre Executivo e Legislativo.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema previdenciário reformado, sem aposentadorias precoces nem privilégios para o setor público.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A PEC foi aprovada com folga de votos, mas com atraso, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, sem sofrer alterações relevantes. O atraso tem origem na precária articulação política do governo Bolsonaro com o Legislativo.</li> <li>● A aprovação se deve ao capital político de início de mandato do Executivo e ao instinto de sobrevivência da maioria dos/as parlamentares, que temem os efeitos econômicos negativos se não aprovarem a reforma.</li> <li>● O Legislativo retirou da PEC apenas dispositivos de menor importância, como o fim da multa do FGTS e a diminuição da idade compulsória de aposentadoria para servidores/as públicos.</li> <li>● Nas próximas fases da tramitação por certo serão discutidos dispositivos da PEC de impacto significativo, como a proposta de endurecimento das regras do BPC e da aposentadoria rural.</li> <li>● O bom trâmite de reforma dependerá do convencimento da opinião pública e da boa articulação política entre Executivo e Legislativo.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Executivo deve convencer a sociedade sobre a necessidade da reforma para aprová-la mais facilmente no Legislativo.</li> <li>● O Executivo deve construir uma boa articulação política com o Legislativo e realizar debate programático transparente com os partidos para diminuir os custos da barganha política.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T11 – Além da reforma</b>	

[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduzir despesas públicas por meio do combate a fraudes nos pagamentos do INSS.</li> <li>● Aprimorar a regulação e os procedimentos administrativos do INSS.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social por meio do combate a fraudes no INSS.</li> <li>● Eficiência pela melhora de procedimentos no INSS.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● INSS sem fraudes em pagamentos e com procedimentos administrativos claros e confiáveis.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A MP 871, que promove amplas mudanças regulatórias para combater fraudes no INSS (mudança na forma de cadastro etc.) e revisar benefícios sob suspeita (cerca de três milhões), está em trâmite no Congresso Nacional em paralelo à PEC. Se confirmadas e sanadas, as revisões de irregularidades representarão uma redução de dez bilhões de reais em um ano.</li> <li>● O governo Temer realizou uma revisão de irregularidades na concessão de benefícios pelo INSS que resultou em uma redução de despesas de quase quinze bilhões de reais.</li> <li>● Há excessivo nível de litigiosidade (cerca de dez por cento dos benefícios), erros e desmandos nos pagamentos do INSS. Há regras confusas que favorecem divergências de interpretação.</li> <li>● As aposentadorias rurais são especialmente propensas a fraudes, com seis milhões de beneficiários em potencial em 2017 e nove milhões de benefícios sendo pagos.</li> <li>● É fundamental eliminar fraudes e aprimorar procedimentos administrativos para que os benefícios cheguem a quem precisa deles.</li> <li>● A redução de despesas com fraudes nos pagamentos do INSS liberará alguns bilhões em recursos a serem utilizados pela União em investimentos essenciais em áreas carentes.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Combater fraudes nos pagamentos do INSS para reduzir despesas públicas e redirecionar recursos para investimentos em outras áreas.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T12 – Omissão estadual</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sanear as contas previdenciárias e assistenciais de estados e municípios pela sua manutenção na reforma dos sistemas de previdência e assistência social.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade pela inclusão de estados e municípios com contas previdenciárias e assistenciais deficitárias na reforma.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estados e municípios com contas previdenciárias e assistenciais saneadas por conta do efeito da manutenção desses entes federativos na PEC.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Governadores/as, especialmente os/as de oposição ao Executivo federal no Nordeste, não têm defendido a reforma com o afincamento necessário e enfatizam discordâncias ao invés de buscarem negociação.</li> <li>● Existe o risco de o Legislativo retirar estados e municípios da PEC por cálculo político mesquinho, oportunismo e covardia.</li> <li>● Governadores/as favoráveis à PEC e Parlamentares aliados/as ao Executivo não querem arcar com o ônus político de contrariar corporações de servidores/as estaduais e municipais, preferem deixar a PEC circunscrita a servidores/as federais e trabalhadores/as do setor privado.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mesmo cientes do flagelo das contas previdenciárias, governadores/as e parlamentares fazem oposição demagógica à PEC, deixando o ônus político para o Executivo federal.</li> <li>● Governadores/as deveriam se dedicar a convencer a opinião pública de seus estados a apoiarem sua permanência na PEC, pois a solvência das administrações estaduais está em jogo. Todos os estados e o DF têm contas previdenciárias deficitárias.</li> <li>● Cada estado pode fazer sua própria reforma, mas este é um caminho longo e incerto por conta da pressão contrária das corporações locais de servidores/as públicos/as.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manter estados e municípios na PEC para poder sanear suas contas previdenciárias e assistenciais.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Legislativo não deve excluir estados e municípios da PEC.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Legislativo excluir estados e municípios da PEC, esses entes federativos terão dificuldade em reformar seus sistemas previdenciários e assistenciais por conta da pressão contrária de corporações locais de servidores/as públicos/as.</li> </ul>
<b>T13 – A hora do relatório</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manter estados e municípios na PEC.</li> <li>● Racionalizar benefícios e combater aposentadorias precoces e privilégios de trabalhadores/as do setor público.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pelo combate a aposentadorias precoces, a privilégios do funcionalismo público e pela manutenção da prestação de serviços estaduais e municipais em educação, saúde e segurança para a população mais pobre.</li> <li>● Racionalidade pelo endurecimento de regras para concessão de benefícios previdenciários.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● União, estados e municípios com sistemas de previdência e assistência social reformados, com benefícios racionalizados e sem aposentadorias precoces nem privilégios para trabalhadores/as do setor público.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Governadores/as finalmente estão engajados na manutenção de estados e municípios na PEC – preferem não fazer reformas previdenciárias em nível local para evitar o confronto com as corporações de servidores/as públicos/as –, mas não estão conseguindo sucesso.</li> <li>● Os líderes partidários preferem limitar os efeitos da reforma à esfera federal para minimizar o desgaste político junto a suas bases.</li> <li>● O jogo de empurra entre governadores/as e parlamentares demonstra descaso com a população mais pobre, pois os déficits previdenciários estaduais impactam negativamente a prestação de serviços em educação, saúde e segurança.</li> <li>● No relatório da Câmara sobre a PEC, fruto de acordo entre as maiorias parlamentares, serão retirados dispositivos mais polêmicos da proposta. Haverá a (indevida) exclusão de estados e municípios, da explicada proposta de novo regime previdenciário por capitalização, das regras mais rígidas para a aposentadoria rural e o BPC. Com isso a redução de despesas públicas prevista cai de mais de um trilhão de reais para menos de novecentos milhões em dez anos. Isso implicará mais endividamento público e busca por outros meios de reequilibrar orçamentos no futuro.</li> <li>● Os objetivos centrais da reforma serão mantidos no relatório: freio a aposentadorias precoces, racionalidade no cálculo de benefícios e combate a privilégios do funcionalismo público.</li> <li>● Estados e municípios têm de ser mantidos na PEC. Deve-se minimamente estabelecer condições legislativas facilitadas para reformas locais.</li> </ul>

[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados e municípios não devem ser retirados da PEC.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se os sistemas previdenciários e assistenciais de estados e municípios não forem reformados, os déficits impactarão negativamente a prestação de serviços em educação, saúde e segurança para a população mais pobre.</li> </ul>
<b>T14 – Nova Previdência</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter ao máximo possível a redução de despesas públicas previstas originalmente na PEC.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalidade pela manutenção do nível de redução de despesas públicas.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma aprovada com nível de redução de despesas públicas próximo ao inicialmente planejado.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A retirada dos dispositivos que afetam benefícios assistenciais (aposentadoria rural e BPC) da PEC dificultou a manutenção da acusação, pela oposição, de a proposta ser inimigas dos/as pobres.</li> <li>• A fixação de idades mínimas para aposentadoria, alvo de críticas da oposição à PEC, é medida comum no resto do mundo.</li> <li>• Sindicalistas propuseram uma greve geral contra a reforma, mas o ambiente no Legislativo se mantém menos hostil à reforma.</li> <li>• Mesmo com a redução do escopo da PEC, a redução prevista em despesas públicas se mantém em um pouco menos de novecentos milhões de reais em dez anos, montante satisfatório. Há, contudo, receio sobre novas desidratações ao longo do trâmite congressual.</li> <li>• O texto atual da PEC continua com o defeito fundamental do não enfrentamento da situação crítica de estados e municípios.</li> <li>• O Legislativo retirou da PEC os dispositivos que tiravam da Constituição normas de previdência e assistência social, o que dificultará alterações futuras, e os relativos ao novo (e mal explicado) regime previdenciário por capitalização individual).</li> <li>• A saída do novo regime por capitalização significa uma derrota política para o ministro da Economia, que tencionava que o regime contribuísse para modificar relações trabalhistas e o padrão de poupança do país.</li> <li>• De agora em diante é importante manter a redução de despesas da PEC e corrigir iniquidades. A margem de manobra está reduzida.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O texto da PEC não deve ser mais desidratado.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se a PEC sofrer novas desidratações, não cumprirá seus objetivos econômicos de redução de despesas públicas.</li> </ul>
<b>T15 – Exemplo de cima</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinguir aposentadorias em condições especiais (proporcionalidade, integralidade, paridade etc.).</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justiça social pela unificação das regras de aposentadoria pelos parâmetros do RPGS, equiparando trabalhadores/as dos setores público e privado.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema previdenciário e assistencial unificado, sem distinção entre segurados dos setores público e privado.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputados/as estão pressionando o relator da reforma na Câmara para afrouxar regras de transição da PEC para o recebimento de benefícios pelo</li> </ul>

	<p>plano de seguridade social dos/as congressistas (PSSC), que terá o teto equiparado ao RGPS e aumento em trinta por cento no tempo de contribuição. Propõem também afrouxar as regras de transição do RGPS para salvar as aparências.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● O PSSC atual permite aposentadoria proporcional ao tempo de mandato, com a integralidade (equivalente a um valor de aposentadoria superior a trinta mil reais) atingida aos trinta e cinco anos de parlamento).</li> <li>● Até 2003 os/as servidores/as públicos/as se aposentavam com integralidade e paridade.</li> <li>● Aposentadorias em condições especiais (proporcionalidade, integralidade, paridade etc.) para parlamentares e servidores/as públicos/as são benesses descabidas e impensáveis para os/as trabalhadores/as do setor privado.</li> <li>● Brechas futuras para aposentadorias em condições especiais devem ser fechadas.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● As regras de transição da PEC para as aposentadorias não devem ser afrouxadas.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se as regras de transição da PEC para as aposentadorias forem afrouxadas, isso configurará injustiça social.</li> </ul>
<b>T16 – Para ontem</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reaquecer a economia com a aprovação célere da reforma dos sistemas de previdência e assistência social.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade pela aprovação da PEC para a diminuição dos juros e reaquecimento da economia.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Economia reaquecida com juros baixos.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A votação da PEC emendada no plenário da Câmara está atrasada, a votação pode acontecer somente depois do recesso parlamentar, isso cria riscos para a retomada da economia.</li> <li>● O tempo político deve ser contado não em termos cronológicos, mas de janelas de oportunidade política. No governo Temer, um episódio de grampo telefônico pôs fim à tentativa de reforma da seguridade.</li> <li>● O Brasil está em crise econômica há seis anos, e pode entrar em recessão novamente. A reforma tem que ser aprovada no primeiro semestre na Câmara para já tramitar no Senado no segundo semestre.</li> <li>● Se a reforma for aprovada, o Banco Central deve reduzir a taxa de juros.</li> <li>● A reforma saindo da pauta, outros itens econômicos como reforma tributária e desestatizações podem começar a tramitar no Legislativo.</li> <li>● Juros menores e menos incerteza econômica atraem investidores para obras públicas e privatizações. A retomada da economia em 2020 depende desses investimentos privados.</li> <li>● Com a aprovação da reforma os custos financeiros para governo, empresas e famílias deve cair, aumentando o ânimo dos/as investidores/as.</li> <li>● O país não pode desperdiçar essa chance de melhora com postergações motivadas por mesquinha política (parlamentares atrasam a votação por pressão das corporações de servidores/as ou por interesses paroquiais; governadores/as barganham apesar de saberem que a reforma é vital para os estados; integrantes do Executivo criam conflitos com o Legislativo por amadorismo).</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aprovar a reforma dos sistemas de previdência e assistência social para diminuir juros e reaquecer a economia.</li> </ul>

[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T17 – Passo previdente</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realizar uma reforma dos sistemas de previdência e assistência social que reduza ao máximo as despesas públicas.</li> <li>● Estabelecer idades mínimas para aposentadoria.</li> <li>● Equiparar RGPS e RPPS.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pela resistência ao corporativismo dos trabalhadores/as do setor público e pela equiparação de RGPS e RPPS.</li> <li>● Racionalidade pela redução de despesas em seguridade que favorecerão a economia e por consequência a população.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema previdenciário e assistencial com despesas reduzidas e com regimes equiparados.</li> <li>● Atividade econômica retomada com o auxílio da aprovação da PEC.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A Comissão Especial da Câmara aprovou versão da PEC que preserva o essencial da proposta: redução de despesas em seguridade social da ordem de um trilhão de reais em dez anos; instituição de idades mínimas para aposentadorias; equiparações entre RGPS e RPPS; e transições não muito longas para novas regras.</li> <li>● O controverso regime de previdência por capitalização individual foi retirado da PEC pela Câmara.</li> <li>● Os pontos negativos foram a retirada de estados e municípios da proposta e a perda de contribuições rurais de oitenta bilhões em dez anos por pressão da bancada ruralista (que defende isenções descabidas).</li> <li>● Vantagens extras para a aposentadoria de policiais não foram aprovadas pela comissão da Câmara apesar do apoio do presidente da República, que cedeu a pressões corporativas.</li> <li>● O próximo passo será a votação em plenário, onde a proposta pode ser mais desidratada, mas há sinais de apoio político suficiente para aprovar uma versão da PEC que reduza o risco de descontrole das contas públicas (a reforma é condição necessária, mas não suficiente, para evitar esse descontrole).</li> <li>● A aprovação de uma versão robusta da PEC abre caminho para o Banco Central reduzir os juros. Se houver posteriores avanços em áreas como tributação e regulação, a disposição do setor privado para investir pode aumentar. Setores como infraestrutura e construção civil têm elevado potencial de criação de empregos.</li> <li>● Executivo e Legislativo devem resistir às pressões corporativas e preservar o cerne da PEC, pois concessões implicarão mais déficit e dívida pública, com custos para toda a população.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Resistir a pressões corporativas dos trabalhadores/as do setor público para aprovar uma reforma austera da seguridade.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A PEC não deve ser desidratada.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se a PEC for desidratada, o déficit da seguridade continuará crescendo, os juros não serão reduzidos e os investimentos não crescerão.</li> </ul>
<b>T18 – Mais sim, menos não</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduzir o percentual do orçamento público destinado ao pagamento de aposentadorias.</li> <li>● Reformar os sistemas de previdência e assistência social rapidamente.</li> </ul>

[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realismo no tratamento das contas públicas previdenciárias e assistenciais.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas de previdência e assistência social com orçamento menor e equilibrado em tempo curto.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reformas previdenciárias significam sacrifícios para os/as segurados/as em qualquer lugar do mundo, por isso geram resistência. A queda da resistência à PEC para menos de cinquenta por cento, apontada pelo Datafolha, é portanto significativa. No governo Temer a resistência era de cerca de setenta por cento.</li> <li>● A aprovação da PEC cresceu enquanto a popularidade do presidente da República ficou estagnada. O Congresso cresceu em protagonismo durante o trâmite da PEC.</li> <li>● No Brasil as aposentadorias ocupam um espaço exagerado no orçamento e no debate público.</li> <li>● O atraso de mais de duas décadas na reforma dos sistemas de previdência e assistência social são claras: a União tem déficit primário desde 2014 e estados e municípios enfrentam dificuldades crescentes na prestação de serviços de educação, saúde e segurança.</li> <li>● O descalabro orçamentário reduz a confiança do setor privado, e a prostração econômica derruba a arrecadação, num círculo vicioso.</li> <li>● Os/as opositores/as da reforma devem abandonar o discurso demagógico de negação do desequilíbrio previdenciário, conspiração do mercado financeiro e dos surtos milagrosos de geração de empregos e apresentar alternativas.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Estado não deve demorar mais para reformar os sistemas de previdência e assistência social.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A demora em reformar a previdência aumenta o déficit, que reduz a confiança dos/as investidores/as, isso desaquece a economia e derruba a arrecadação, que piora o déficit, em um ciclo vicioso.</li> </ul>
<b>T19 – Uma boa reforma</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estabelecer idades mínimas para aposentadoria, a mesma para homens e mulheres e aumentando com o aumento da longevidade da população.</li> <li>● Estabelecer tempos mínimos de contribuição maiores e iguais para homens e mulheres.</li> <li>● Endurecer critérios para cálculo de benefícios e concessão de pensões.</li> <li>● Equiparar RGPS e RPPS.</li> <li>● Aumentar progressivamente as alíquotas de contribuição previdenciária de trabalhadores/as do setor público.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade orçamentária pela redução de despesas previdenciárias e assistenciais.</li> <li>● Justiça social pela equiparação de regras de concessão de benefícios previdenciários entre segurados/as dos setores público e privado e entre homens e mulheres.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas de previdência e assistência social com regras endurecidas e iguais para segurados/as dos setores público e privado, e homens e mulheres.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A versão da PEC aprovada em primeiro turno na Câmara é um marco histórico pela inédita amplitude de alterações no sistema de previdência e representa um avanço rumo à racionalidade orçamentária e à justiça social. Seus dispositivos centrais devem ser preservados nas próximas etapas de tramitação.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A fixação de idades mínimas para aposentadoria – mediada também empregada na maioria dos países – é a inovação mais importante. Em muitos países a idade mínima sobe de acordo com o aumento da longevidade da população, processo em curso no Brasil.</li> <li>● Foi mantida a idade mínima menor para a aposentadoria das mulheres, mas não deveria haver diferenciação de gênero. O tempo mínimo de contribuição subiu apenas para os homens.</li> <li>● Foram estabelecidas regras de transição graduais para os/as segurados/as que estão na ativa.</li> <li>● Foram adotados critérios mais rigorosos para cálculo de benefícios e concessão de pensões. O tempo mínimo de contribuição para obter aposentadoria equivalente à média de salários da ativa subiu para quarenta anos, aumento muito criticado pela oposição (mas que não afeta a maioria dos/as segurados/as do país, que se aposentam com um salário-mínimo).</li> <li>● Expandindo o que foi iniciado na reforma de 2003, RGPS e RPPS foram mais equiparados, e as alíquotas de contribuição dos/as trabalhadores/as do setor público foram aumentadas progressivamente (em contrapartida pelos privilégios da carreira).</li> <li>● Os pontos negativos foram a retirada de estados e municípios da PEC por pressão das corporações de servidores/as públicos/as a não inclusão dos/as militares/as, cujo sistema de previdência está sendo tratado em projeto paralelo.</li> <li>● A PEC aprovada representa uma distribuição razoável de sacrifícios inevitáveis em um país que destina excessivos treze por cento de sua renda para a previdência – percentual que cresceria ainda mais sem a PEC e tomaria espaço crescente de despesas em educação, saúde etc.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Os estados e municípios não devem ser retirados da PEC, e a previdência militar não deveria tramitar em projeto paralelo.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se estados e municípios são excluídos da PEC e a previdência militar tramita em projeto paralelo, em ambos os casos a reforma fica dificultada por pressões das corporações.</li> </ul>
<b>T20 – Reforma para todos</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reincluir estados e municípios na reforma dos sistemas de previdência e assistência social para equilibrar as contas de seguridade desses entes.</li> <li>● Extinguir em estados e municípios regras especiais de aposentadoria e casos de integralidade e paridade.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pela redução das elevadas despesas públicas previdenciárias de estados e municípios com segurados/as dos RPPS.</li> <li>● Racionalidade pela transferência de recursos orçamentários excessivos que iriam para a previdência de estados e municípios para áreas como educação, saúde e segurança.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas de previdência e assistência social de estados e municípios com contas equilibradas, sem condições especiais de aposentadoria e casos de integralidade e paridade, e com recursos disponíveis para áreas como educação, saúde e segurança.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Os/as senadores/as estão discutindo propostas de adequação de servidores/as estaduais e municipais às novas regras previdenciárias em fase final de aprovação na Câmara. Cogita-se uma PEC específica para estados e municípios, que tramitaria em paralelo à PEC principal para não atrasá-la.</li> <li>● Estados e municípios foram excluídos da PEC da Câmara por mesquinha política (governadores/as relutantes em apoiar publicamente a reforma e</li> </ul>

	<p>parlamentares favoráveis à PEC que se recusaram a auxiliar administrações estaduais e municipais de adversários/as políticos/as).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Em boa parte dos estados as despesas previdenciárias já ameaçam diretamente a prestação de serviços básicos à população.</li> <li>● É absurdo que em alguns estados as despesas com previdência – destinadas a uma pequena parcela da população – chegue a até trinta por cento da arrecadação, enquanto carências em educação, saúde e segurança afetam a totalidade da população.</li> <li>● Em alguns estados o número de aposentados e pensionistas do RPPS chegam a superar o número de servidores/as na ativa, corporações influentes de servidores/as públicos/as ignoram restrições orçamentárias, professores/as e policiais possuem regras de aposentadoria especiais, e persistem alguns casos de integralidade e paridade.</li> <li>● Não há mais espaço para subterfúgios, ou estados e municípios são incluídos na PEC ou os Executivos e Legislativos locais têm de enfrentar o problema.</li> <li>● Os/as governadores/as devem expor publicamente a situação de suas contas previdenciárias e a urgência dos ajustes necessários.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Os/as governadores/as devem divulgar a má situação das contas públicas previdenciárias para convencer a população da necessidade de reforma e facilitar politicamente a reinclusão de estados e municípios na PEC.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T21 – Limites às pensões</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Endurecer as regras de cálculo e reduzir os valores pagos nas pensões por morte em relação ao PIB.</li> <li>● Concluir a tramitação da PEC o mais rápido possível.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pelo fato de a fixação de idades mínimas e os novos critérios de cálculo de benefícios afetarem menos os/as mais pobres.</li> <li>● Racionalidade pelo estabelecimento de patamares de despesa com pensões por morte similares ao da maioria dos países.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema previdenciário reformado, com menos despesas relativas ao pagamento de pensões por morte.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A conflagração política em torno da PEC se reduziu. A PEC foi aprovada em segundo turno na Câmara dos/as Deputados/as com seu núcleo preservado.</li> <li>● O endurecimento das regras para a concessão de benefícios assistenciais a idosos/as muito pobres e trabalhadores/as rurais foram retirados do texto da reforma. A fixação de idades mínimas e os novos critérios de cálculo de benefícios afetam mais os/as que se aposentam em melhores condições. Isso dificulta a alegação da oposição de que a PEC seria um tunga nos/as mais pobres.</li> <li>● Outras concessões menos justificáveis também foram feitas por força do lobby de categorias organizadas.</li> <li>● A redução em despesas previdenciárias e assistenciais prevista caiu de mais de um trilhão de reais em dez anos para pouco mais de novecentos bilhões, um patamar ainda satisfatório.</li> <li>● A versão aprovada da PEC endurece as regras de cálculo e permite que pensões por morte sejam inferiores a um salário-mínimo em casos de o/a beneficiário/a possuir outra fonte de renda, pontos que serão alvo de disputa política nas próximas fases.</li> <li>● A redução de despesas com pensões por morte é necessária, pois o Brasil despende três por cento do PIB com essas pensões, enquanto no mundo são</li> </ul>

	<p>mais comuns despesas em torno de um por cento. O debate está amadurecido, e as providências necessárias estão atrasadas. Buscando enfrentar o problema, o governo Dilma estabeleceu regras básicas de idade mínima e tempo de contribuição, não fez mais por oposição interna do PT.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● O Senado deve examinar a PEC o mais rápido possível.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T22 – E os militares?</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Equiparar as reformas previdenciárias civil e militar.</li> <li>● Aumentar o tempo mínimo de serviço para aposentadoria e as alíquotas de contribuição previdenciária dos/as militares.</li> <li>● Instituir contribuição previdenciária para militares inativos/as.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pela equiparação das reformas previdenciárias civil e militar.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema previdenciário civil e militar com regras equivalentes.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A Câmara instalou a comissão para a proposta em separado da reforma previdenciária militar com atraso, só depois de aprovar a PEC.</li> <li>● A proposta de reforma militar apresentada pelo Executivo – lotado de quadros oriundos da caserna – provocou críticas por não distribuir sacrifícios de forma justa entre servidores/as públicos/as civis e militares.</li> <li>● A proposta de reforma previdenciária militar tem medidas positivas: aumento do tempo mínimo de serviço, aumento de alíquotas de contribuição previdenciária, e instituição de contribuição de inativos/as. Mas a redução de despesas relativas a essas medidas – menos de cem milhões de reais em dez anos, cerca de um décimo da prevista para os/as servidores/as civis – praticamente se anula com as vantagens incluídas na proposta (entre elas uma absurda paridade entre ativos/as e inativos/as). As despesas previdenciárias militares são proporcionalmente elevadas em relação à previdência civil (cada militar na ativa custa em média cerca de dezoito vezes o que custa um/a aposentado/a do RGPS).</li> <li>● A carreira militar tem peculiaridades que justificam um tratamento à parte, mas distorções e defasagens salariais não devem ser discutidas no âmbito de uma reforma da previdência (nenhuma consideração dessa ordem esteve em pauta na reforma da previdência civil).</li> <li>● A iniquidade da proposta do Executivo para a reforma da previdenciária militar em relação à civil é clara. Caberá ao Congresso corrigi-la.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.
<b>T23 – Falsa bondade</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Preservar a economia em despesas públicas previdenciárias e assistenciais da versão da PEC aprovada na Câmara.</li> <li>● Reincluir estados e municípios na PEC.</li> </ul>

[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Racionalidade no corte de despesas previdenciárias e assistenciais para a liberação de recursos para educação, saúde, segurança e infraestrutura.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas previdenciário e assistencial de União, estados e municípios com despesas reduzidas.</li> <li>● Orçamento público com verbas disponíveis para gastos em educação, saúde, segurança e infraestrutura.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Senado está fazendo expressivas e preocupantes concessões na versão da PEC aprovada na Câmara, desidratando a proposta. O relatório atual do Senado está reduzindo em cerca de noventa bilhões a economia em despesas públicas previstas.</li> <li>● Para compensar a redução na economia prevista, o Senado quer cobrar contribuições previdenciárias do agronegócio exportador e de entidades filantrópicas, e promover ajustes no Simples. A taxaço do agronegócio, embora correta, não prosperará no Senado, portanto se configura como diversionismo em relação ao impróprio afrouxamento da PEC.</li> <li>● O Senado planeja impedir que pensões por morte possam ter valor inferior ao salário-mínimo e barrar alterações em benefícios assistenciais para idosos/as, isso diminuirá a economia em despesas públicas previdenciárias e assistenciais da versão da PEC aprovada na Câmara.</li> <li>● O Senado deveria estar trabalhando no sentido de aprovar uma proposta que tramita em paralelo à PEC para incluir estados e municípios na reforma, e corrigir o principal erro da Câmara. No relatório atual, isso depende de aprovação de legislação ordinária pelos parlamentos estaduais e municipais.</li> <li>● Governadores/as e prefeitos/as devem ser engajados para apoiar a inclusão de estados e municípios na reforma.</li> <li>● Qualquer concessão que reduza o impacto da reforma significará mais gastos, o que tornará ainda mais dramática a situação das demais áreas da administração pública. Há urgência na liberação de recursos para prioridades como educação, saúde, segurança e infraestrutura, que estão sob ameaça de colapso.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Engajar governadores/as e prefeitos/as para viabilizar politicamente a inclusão de estados e municípios na reforma pelo Senado.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Senado não deve alterar a PEC aprovada na Câmara em itens que reduzam a economia em despesas públicas previdenciárias e assistenciais previstas.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Senado fizer concessões que reduzam a economia em despesas públicas previdenciárias e assistenciais previstas, faltarão recursos para educação, saúde, segurança e infraestrutura, que estão sob ameaça de colapso.</li> </ul>
<b>T24 – Revés na reforma</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reincluir estados e municípios na PEC.</li> <li>● Manter as alterações no abono salarial na PEC.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pela alteração no abono salarial, que em seu formato atual beneficia famílias que estão em sua maioria na metade superior da distribuição de renda.</li> <li>● Justiça social pela inclusão de estados e municípios na PEC (reforma para todos os entes federativos, não somente para a União).</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas previdenciário e assistencial reformado para União, estados e municípios, com abono salarial mais restrito, e dívida pública sob controle.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desde que chegou ao Senado, a PEC já sofreu redução na economia em despesas públicas previstas de quase quinze por cento. A Câmara também desidratou a PEC, mas fez isso em pontos mais polêmicos e menos essenciais.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ao Senado caberia somente reincluir estados e municípios da PEC, mas em busca de dividendos políticos os/as senadores/as afrouxaram a PEC já na fase de elaboração do relatório a ser votado.</li> <li>● Se aproveitando da fragilidade da articulação política do Executivo e em disputa política com a Câmara, o Senado suprimiu da PEC as alterações no abono salarial (um programa questionado por especialistas por beneficiar famílias que estão em sua maioria na metade superior da distribuição de renda).</li> <li>● Mesmo com as alterações negativas propostas pelo Senado, a aprovação da PEC será um marco por configurar o ajuste mais profundo nos sistemas de previdência e assistência social em mais de duas décadas de esforços.</li> <li>● O cerne da PEC – idades mínimas para aposentadorias, novo cálculo para os benefícios e redução de privilégios do funcionalismo – está preservado.</li> <li>● As reduções na economia em despesas públicas propostas pelo Senado significarão aumento de uma dívida pública que cresce em ritmo alarmante, atravança a economia e prejudica a política social.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	n.a.
[B6] Contra-alegação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O Senado não deve retirar as alterações no abono salarial na PEC.</li> </ul>
[B7] Consequências negativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se o Senado retirar as alterações no abono salarial na PEC, este programa questionável continuará a beneficiar famílias que estão em sua maioria na metade superior da distribuição de renda, e a dívida pública aumentará, prejudicando a economia e por consequência a política social.</li> </ul>
<b>T25 – Página virada</b>	
[B1] Alegação para ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Utilizar os recursos poupados com a reforma previdenciária e assistencial em outras áreas fundamentais.</li> <li>● Facilitar a aprovação de reformas previdenciárias e assistenciais pelas assembleias locais de estados e municípios.</li> <li>● Realizar outras reformas em itens da pauta econômica nacional após ter realizado a reforma dos sistemas de previdência e assistência social.</li> </ul>
[B2] Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Justiça social pela aprovação de uma reforma previdenciária e assistencial equânime que reduz disparidades de direitos entre trabalhadores/as dos setores público e privado.</li> <li>● Racionalidade pelo controle do déficit nas contas da seguridade que sufoca o crescimento do PIB.</li> </ul>
[B3] Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistemas previdenciário e assistencial reformado para União, estados e municípios, com RGPS e RPPS equiparados.</li> <li>● Orçamento dos sistemas previdenciário e assistencial público estabilizado como percentual do PIB e orçamento público geral com recursos para investimentos em outras áreas essenciais.</li> </ul>
[B4] Circunstâncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Na versão final da PEC, aprovada em definitivo pelo Congresso para tornar-se EC, tem economia em despesas públicas abaixo em cerca de trinta por cento do inicialmente proposto pelo Executivo, teve uma tramitação longa demais e tem lacunas como a previdência militar, mas constitui um marco histórico por ser a mais ambiciosa reforma do sistema desde a promulgação da CF 1988.</li> <li>● A PEC aprovada é uma medida amarga em vários aspectos, mas justa no essencial, pois reduz disparidades de direitos entre trabalhadores/as dos setores público e privado. Sua aprovação sem comoção política e social relevante se deu possivelmente pela evidência de que os desequilíbrios das contas públicas têm sufocado o crescimento econômico do país.</li> <li>● Durante o trâmite da PEC foram eliminados itens polêmicos como restrições a auxílios para população de menor renda, o que reduziu o espaço para críticas quanto à equidade da reforma.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As novas regras permitirão estabilizar as despesas com o RGPS em oito por cento do PIB, padrão ainda alto para o estágio demográfico do país. Abre-se assim espaço no orçamento para gastos em outras áreas fundamentais.</li> <li>• Avanços importantes foram conquistados: foram instituídos a idade mínima para aposentadoria (65 anos para homens e 62 para mulheres) e o tempo mínimo de contribuição de quinze anos, e foram diminuídos os privilégios do setor público (mesma idade mínima do setor privado, tempo mínimo maior de contribuição, 25 anos, e alíquotas de contribuição progressiva maiores).</li> <li>• A principal lacuna na reforma aprovada foi a ausência de estados e municípios (uma PEC paralela que facilita a aprovação de reforma previdenciária e assistencial pelas assembleias locais tramita no Senado).</li> <li>• A conclusão da reforma dos sistemas de previdência e assistência social abre caminho para novas pautas.</li> </ul>
[B5] Meios-objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar o déficit para abrir espaço no orçamento para gastos em outras áreas fundamentais.</li> </ul>
[B6] Contra-alegação	n.a.
[B7] Consequências negativas	n.a.

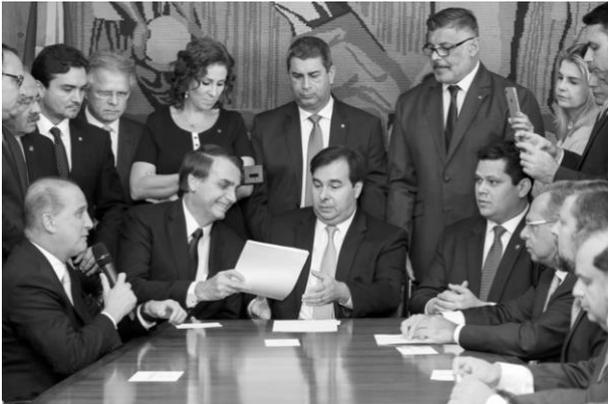
Obs.:

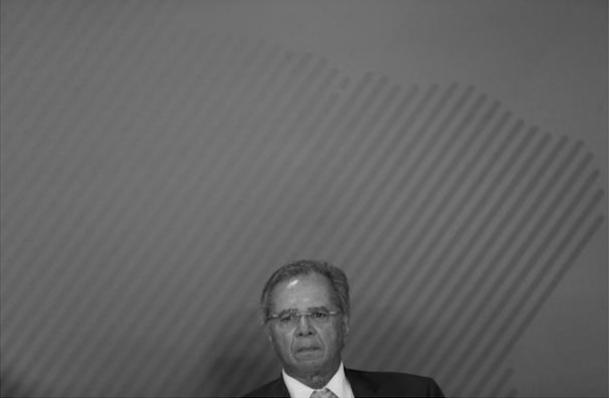
1. A descrição das subcategorias de análise encontra-se disponível no quadro 19 da seção 4.
2. Os textos constantes da coluna Conteúdo são paráfrases e inferências elaboradas pelo autor a partir de cada editorial analisado.
3. n.a. = Não se aplica.

Elaboração do autor.

#### QUADRO A4: Conjunto 1: títulos, linhas finas, imagens e legendas

#	Título e linha fina	Imagem (fotografia   gráfico) e legenda
T01	<p><b>Sucesso à reforma</b></p> <p><i>Proposta para a Previdência, que tende a ser abrandada, mostra cuidado com distribuição de sacrifícios</i></p>	 <p>Com o texto da reforma da Previdência e acompanhado de Onyx Lorenzoni (Casa Civil) e Paulo Guedes (Economia), o presidente Jair Bolsonaro posa com os presidentes da Câmara, Rodrigo Maia, e do Senado, Davi Alcolumbre</p>

<p>T02</p>	<p><b>A conta dos pobres</b></p> <p><i>Proposta de reforma da Previdência também afeta programas assistenciais; impacto social deve ser avaliado com cuidado na negociação legislativa</i></p>	 <p>O presidente Jair Bolsonaro e o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, durante entrega da proposta de reforma da Previdência ao presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e ao presidente do Senado, Davi Alcolumbre</p>
<p>T03</p>	<p><b>Explicar a reforma</b></p> <p><i>Quanto menos a sociedade souber sobre a Previdência, mais será preciso barganhar com Congresso</i></p>	 <p>Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia</p>
<p>T05</p>	<p><b>Privilégio militar</b></p> <p><i>Proposta de reforma da Previdência das Forças inclui vantagens não oferecidas a outros</i></p>	 <p>Jair Bolsonaro, no centro, durante a entrega da proposta de reforma da Previdência para militares para o presidente da Câmara, Rodrigo Maia</p>

		<p>Previdência das Forças Armadas</p> <p>Em 2018, R\$ bi</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoria</th> <th>Valor (R\$ bi)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Despesas</td> <td>46,21</td> </tr> <tr> <td>Receitas</td> <td>2,36</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Tesouro Nacional</p>	Categoria	Valor (R\$ bi)	Despesas	46,21	Receitas	2,36
Categoria	Valor (R\$ bi)							
Despesas	46,21							
Receitas	2,36							
<p>T07</p>	<p><b>Sem capitalização</b></p> <p><i>Governo deveria abandonar a ideia de criar regime baseado na poupança individual</i></p>	 <p>O ministro da Economia, Paulo Guedes, participa de cerimônia no Palácio do Planalto, em Brasília</p>						
<p>T09</p>	<p><b>Sigilo injustificável</b></p> <p><i>Ministério nega de modo descabido acesso a dados sobre a reforma da Previdência</i></p>	 <p>O ministro da Economia, Paulo Guedes, durante entrevista à imprensa no Palácio do Planalto, neste mês</p>						
<p>T14</p>	<p><b>Nova Previdência</b></p> <p><i>Modificação se mostra satisfatória; doravante cumpre restringir concessões e incluir estados e cidades</i></p>							

		O ministro da Economia, Paulo Guedes, durante seminário em Brasília, em maio deste ano
T15	<p><b>Exemplo de cima</b></p> <p><i>Deputados pressionam para que reforma da Previdência afrouxe regras para recebimento dos próprios benefícios</i></p>	 <p>O relator da reforma da Previdência, Samuel Moreira, que é pressionado por bancadas de diferentes partidos</p>
T20	<p><b>Reforma para todos</b></p> <p><i>Senado fará bem em adequar estados e municípios a novas regras previdenciárias</i></p>	 <p>O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, durante reunião em junho com governadores para discutir a reforma da Previdência</p>
T21	<p><b>Limites às pensões</b></p> <p><i>Ajuste nos benefícios pagos a viúvas e viúvos começou sob Dilma e deve continuar</i></p>	 <p>O presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e o secretário de Previdência, Rogério Marinho, durante a votação em segundo turno da reforma das aposentadorias</p>

T22	<p><b>E os militares?</b></p> <p><i>Com atraso, Câmara instala comissão para a reforma previdenciária das Forças</i></p>	 <p>O presidente Jair Bolsonaro, ao lado dos comandantes do Exército e da Marinha</p>
T23	<p><b>Falsa bondade</b></p> <p><i>Concessão do Senado na reforma da Previdência agravará situação de outras áreas</i></p>	 <p>O relator da reforma da Previdência no Senado, Tasso Jereissati (PSDB-CE)</p>
T25	<p><b>Página virada</b></p> <p><i>Conclusão da reforma da Previdência Social abre o caminho para novas pautas</i></p>	 <p>Senadores celebram a aprovação da reforma ao lado do ministro da Economia, Paulo Guedes</p>

Fonte: seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*, do portal de notícias do JFSP.

Elaboração do autor.

**QUADRO A5: Conjunto 1: análise do significado da composição**

#	Valor informacional	Enquadre	Saliência (elemento mais saliente)
---	---------------------	----------	---------------------------------------

T01	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Proposta de reforma do sistema de previdência e assistência social
	Membros/as do Executivo e Legislativo federal estão posicionados/as em torno da PEC – com os presidentes do Legislativo, do Executivo e dois ministros segurando-a em exposição para a fotografia. No contexto de apoio do JFSP para que a reforma seja aprovada nos termos gerais propostos pelo Executivo, a composição alude à coesão entre os dois poderes pela sua aprovação no Congresso Nacional.		
T02	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Proposta de reforma do sistema de previdência e assistência
	Membros/as do Executivo e Legislativo federal estão posicionados/as em torno da PEC – com o presidente da República, sorridente, entregando a proposta ao presidente da Câmara, que não sorri. No contexto da ressalva, pelo JFSP, de que a PEC "da previdência" também afeta a assistência social, a composição remete à coesão entre os dois poderes pela aprovação da reforma no Congresso Nacional, mas com negociações entre os poderes a ocorrer.		
T03	Centrado (centro-margem)	Conexão (sobreposição)	Presidente da Câmara dos/as Deputados/as
	O presidente da Câmara ocupa, em saliência, a posição central, falando ao microfone e circundado por sombras. No contexto do tema tratado no texto verbal – a necessidade, segundo o JFSP, de o Executivo se empenhar mais em explicar as características e necessidade da reforma à opinião pública para persuadi-la a apoiar o processo e diminuir a necessidade de concessões ao Legislativo –, a composição alude à obscuridade da reforma para a opinião pública e à centralidade do Legislativo no processo.		
T05	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Mesa de reuniões no Congresso Nacional
	Membros/as do Executivo, Legislativo e das Forças Armadas circundam uma mesa de reuniões, em saliência. No contexto da crítica, pelo JFSP, de que a proposta de reforma da previdência militar era branda demais, privilegiando os/as membros/as das Forças Armadas, a composição remete à centralidade das negociações no Congresso Nacional para corrigi-la.		
T05 [gráfico]	Oposicional (dado-novo)	Conexão (rima visual)	Despesas previdenciárias das Forças Armadas
	No gráfico, as despesas e receitas previdenciárias das Forças Armadas estão representadas em rima visual pela mesma cor rosada, e em contraste visual com o preto e branco da fotografia e do texto verbal. As despesas estão representadas em maior saliência e foram posicionadas como informação conhecida (dado), e as receitas, como informação nova. No contexto do tema tratado pelo texto verbal – uma proposta de reforma previdenciária militar que não reduz suficientemente as despesas públicas nesta área, segundo o JFSP –, o gráfico remete ao elevado déficit previdenciário militar, representado por receitas diminutas ante despesas enormes.		
T07	Oposicional (ideal-real)	Desconexão (contraste visual)	Ministro da Economia
	O ministro da Economia – em saliência em relação ao fundo, mas retratado de forma diminuta na parte inferior da fotografia –, ocupa um espaço do real reduzido em relação ao do ideal. No contexto da recomendação, pelo JFSP, de que a proposta do Executivo de criação de um regime previdenciário por capitalização individual fosse excluída da PEC, a composição alude às dificuldades enfrentadas, no Legislativo, pela proposta de capitalização.		
T09	Oposicional (dado-novo e ideal-real)	Desconexão (separação)	Ministro da Economia

	<p>O ministro da Economia, em saliência por contraste visual, ocupa simultaneamente a posição de elemento dado e no domínio do real, e o brasão da República, de elemento novo e no domínio do ideal. No contexto da crítica, pelo JFSP, da decretação de sigilo, pelo Executivo, sobre os dados que embasaram a formulação da PEC, a composição remete à contradição entre os ideais republicanos – aos quais se deve atenção, e que incluem a transparência na gestão pública –, e a postura não transparente do Executivo, simbolizada pelo ministro, que está de costas para o brasão e não olha para o/a visualizador/a da fotografia.</p>		
T14	Oposicional (dado-novo)	Desconexão (contraste visual)	Ministro da Economia
	<p>O ministro da Economia – que está em saliência, por contraste visual, em relação ao fundo, e que não olha para o/a visualizador/a da fotografia – ocupa a posição de elemento novo, a que se deve atenção. No contexto do tema tratado no texto verbal – a retirada, durante o trâmite da PEC na Câmara, de pontos controversos da proposta, incluindo o novo regime previdenciário por capitalização individual, e a necessidade, segundo o JFSP, de se incluírem estados e municípios na reforma –, a composição remete aos desafios e dificuldades enfrentadas pelo Executivo – simbolizado pelo ministro, seu principal proponente e representante no processo, com seu olhar grave – no trâmite congressual da PEC.</p>		
T15	Centrado (centro-margem)	Desconexão (contraste visual)	Relator da reforma na Câmara
	<p>O relator da reforma na Câmara – em saliência em relação ao fundo desfocado, com o olhar voltado para o/a visualizador da fotografia e exibindo uma caneta entre as mãos – ocupa a posição central na imagem. No contexto do tema tratado no texto verbal – as pressões indevidas, segundo o JFSP, para que o relator suavize as alterações previstas na PEC para o plano de previdência dos parlamentares –, a composição alude ao papel decisório central do relator no que respeita à implementação de regras mais austeras para o plano previdenciário dos congressistas – atitude "esperada" pela sociedade.</p>		
T20	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Mesa de reuniões no Congresso Nacional
	<p>Governadores e membros/as do Legislativo federal estão agrupados, no Congresso Nacional, em torno de uma mesa de reuniões, em saliência. No contexto da proposição, pelo JFSP, de que estados e municípios, que não foram incluídos na reforma durante sua tramitação na Câmara, sejam na do Senado, a composição remete à centralidade das negociações entre os Executivos estaduais e o Legislativo federal em torno da questão.</p>		
T21	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Presidente da Câmara dos/as Deputados/as
	<p>O presidente da Câmara – em maior saliência por contraste visual e pela posição central, ajeitando a gravata, e com semblante em desconforto – está ladeado pelo secretário de Previdência do Executivo, que parece dizer-lhe algo ao ouvido. Os dois estão circundados por silhuetas não identificáveis. No contexto do tema tratado pelo texto verbal – o endurecimento, proposto pela PEC e apoiado pelo JFSP, das regras para a concessão de pensões –, a composição remete às dificuldades nas necessárias negociações entre Executivo e Legislativo em torno da questão.</p>		
T22	Oposicional (ideal-real)	Conexão (integração)	Presidente da República e comandantes das Forças Armadas
	<p>O presidente da República e dois comandantes das Forças Armadas (Exército e Marinha) encontram-se reunidos e sorridentes na parte inferior (real) da imagem, com a parte superior (ideal) ocupada majoritariamente por um fundo desfocado. No contexto da crítica, pelo JFSP, de que a proposta de reforma da previdência militar privilegiava as Forças e não avançava no Congresso com a devida celeridade, a composição alude à realidade da aliança entre Executivo e</p>		

	as Forças Armadas para uma proposta de reforma previdenciária branda, assim como a um ideal de proposta previdenciária militar mais dura em incerteza.		
T23	Centrado (centro-margem)	Desconexão (contraste visual)	Relator da reforma no Senado
	O relator da reforma no Senado – mão sobre o queixo, semblante pensativo, sem olhar para o/a visualizador/a da fotografia –, em saliência em relação ao fundo desfocado, ocupa posição central na imagem. No contexto do tema tratado no texto verbal – os movimentos do Senado, reprovados pelo JFSP, no sentido de amenizar a austeridade da PEC e criar novas fontes de receitas previdenciárias –, a composição remete ao papel decisório central do relator no que concerne a evitar que sejam realizadas "concessões" no Senado que alterem a versão da PEC aprovada na Câmara e "agravem" as finanças públicas.		
T25	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Presidente do Senado Federal
	Membros/as do Executivo e Legislativo estão reunidos/as no piso elevado do plenário do Senado, em postura de celebração, com o presidente do Senado, centralizado e sorridente, em saliência. No contexto do tema tratado pelo texto verbal – a aprovação final da reforma do sistema de previdência e assistência social, celebrada pelo JFSP e que, segundo o jornal, equacionava um problema fundamental nas finanças públicas e abria caminho para outras reformas necessárias ao país –, a composição alude à coesão entre Legislativo e Executivo em torno da reforma e ao papel central do Senado no seu desfecho.		

Elaboração do autor.

#### QUADRO A6: Conjunto 2: títulos, linhas finas, imagens e legendas

#	Título e linha fina	Imagem (fotografia) e legenda
T10	<p><b>A reforma se move</b></p> <p><i>Proposta para a Previdência passa pela CCJ sem mudanças relevantes</i></p>	 <p>Deputados comemoram a aprovação de parecer de relator da reforma da Previdência em sessão da CCJ</p>

<p>T17</p>	<p><b>Passo previdente</b></p> <p><i>Sob pressão, comissão da Câmara preserva o essencial da reforma da aposentadoria</i></p>	 <p>Aos gritos de "Bolsonaro traidor", policiais deixam o plenário da comissão especial da Previdência na Câmara</p>
<p>T18</p>	<p><b>Mais sim, menos não</b></p> <p><i>Datafolha mostra alta do apoio à reforma da Previdência, que descola de Bolsonaro</i></p>	 <p>Com protesto de deputadas, plenário da Câmara começa a examinar a reforma da Previdência</p>
<p>T19</p>	<p><b>Uma boa reforma</b></p> <p><i>Texto da Previdência é um avanço rumo à racionalidade orçamentária e à justiça social</i></p>	 <p>Na Câmara, deputados favoráveis à reforma da Previdência comemoram aprovação do texto em primeiro turno</p>

T24	<p><b>Revés na reforma</b></p> <p><i>Senado reduz economia com texto da Previdência em favor de programa duvidoso</i></p>	 <p>Plenário do Senado, durante exame da reforma da Previdência</p>
-----	---	---

Fonte: seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*, do portal de notícias do JFSP.

Elaboração do autor.

#### QUADRO A7: Conjunto 2: análise do significado da composição

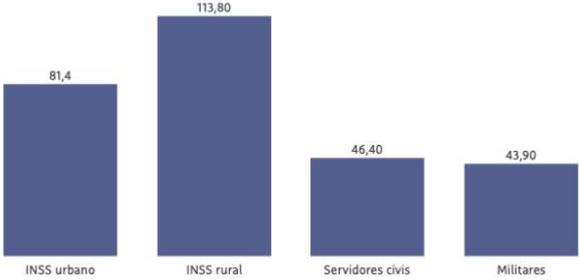
#	Valor informacional	Enquadre	Saliência (elemento mais saliente)
T10	Oposicional (dado-novo e ideal-real)	Conexão (sobreposição)	Painel eletrônico do plenário da Câmara
<p>Na imagem, um grupo de deputados/as federais fotografando o painel eletrônico do plenário da Câmara ocupam a posição de elemento dado e no domínio do real, e o painel, em saliência, de elemento novo e no domínio do ideal. Deputados/as e painel estão unidos por sobreposição parcial. No contexto temático do texto verbal – a aprovação da PEC pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara sem mudanças "relevantes", segundo o JFSP – a composição remete ao avanço da PEC no Legislativo, a partir do voto favorável da maioria do parlamento, em direção ao ideal futuro da aprovação definitiva, desejada pelo JFSP.</p>			
T17	Oposicional (dado-novo)	Desconexão (separação)	Servidor da segurança pública
<p>Servidores/as da segurança pública em protesto contra a reforma – com um policial posicionado em saliência no centro da imagem – e seguranças do Congresso Nacional estão posicionados/as frente a frente, em oposição: os/as policiais na posição de dado, e os seguranças na de novo. No contexto temático do texto verbal – a aprovação da PEC pela Comissão Especial da Câmara apesar das pressões "corporativas", segundo o JFSP, de servidores/as da segurança pública –, a composição alude à resistência do Legislativo às pressões dos/as policiais para a garantia de condições previdenciárias especiais, criticadas pelo JFSP.</p>			
T18	Oposicional (ideal-real)	Desconexão (separação)	Mesa diretora do plenário da Câmara dos/as Deputados/as
<p>Um grupo de deputadas em manifestação pelos direitos das mulheres ocupa o piso elevado do plenário da Câmara, que configura o espaço do ideal na imagem. O piso baixo do plenário, espaço do real, é ocupado por outros/as deputados/as, com uma deputada centralizada, fotografando a manifestação. Real e ideal estão separados pela longa mesa diretora do plenário, esta em saliência. No contexto do tema tratado pelo JFSP no texto verbal – o aumento do apoio popular à reforma, segundo o DataFolha – a composição alude a uma promessa de igualdade de gênero – que para o JFSP implica, no âmbito previdenciário, a ausência de dispositivos compensatórios para mulheres.</p>			

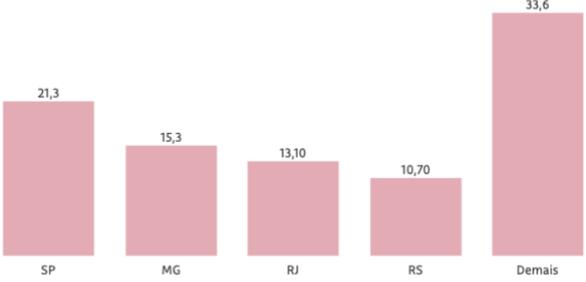
T19	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Mesa diretora do plenário da Câmara dos/as Deputados/as
<p>Uma grande quantidade de deputados/as circunda a mesa diretora do plenário da Câmara, esta em saliência. A maioria dos/as parlamentares gesticula em comemoração pela aprovação da PEC em primeiro turno na Câmara. No âmbito do tema tratado no texto verbal – o avanço da PEC na Câmara, a caminho da tramitação final no Senado –, a composição remete a uma coesão parlamentar em torno da aprovação da reforma, desfecho que conta com o apoio do JFSP.</p>			
T24	Oposicional (ideal-real)	Desconexão (contraste visual)	Painel eletrônico do plenário do Senado
<p>A fotografia retrata o plenário do Senado Federal – com poucos/as senadores/as presentes e um esboço da bandeira do Brasil ao centro – ocupando o espaço do real. No espaço do ideal está o painel eletrônico do plenário do Senado, em saliência por contraste visual com o fundo escurecido. No contexto temático do texto verbal – a redução no impacto orçamentário da reforma sendo negociada no Senado, ação criticada pelo JFSP – a composição remete a uma realidade de descompromisso do Senado (esvaziado) com a necessária, segundo o JFSP, redução de despesas previdenciárias, ante um ideal de avanço da reforma (com seu impacto orçamentário preservado), simbolizado pelo painel de votação.</p>			

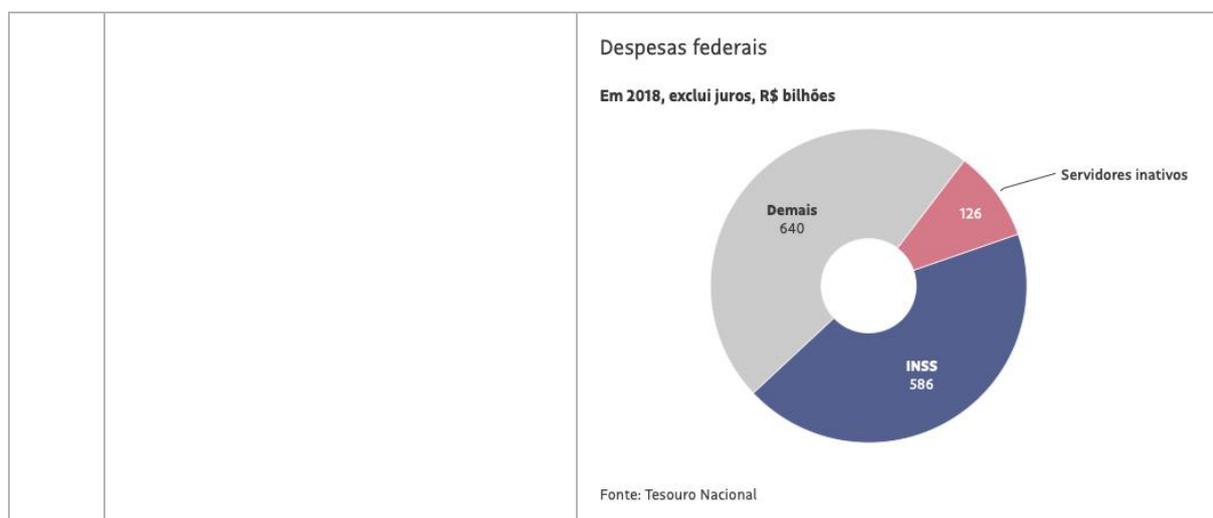
Elaboração do autor.

#### QUADRO A8: Conjunto 3: títulos, linhas finas, imagens e legendas

#	Título e linha fina	Imagem (fotografia   gráfico) e legenda
T04	<p><b>Pedras da lei</b></p> <p><i>Ao retirar da Constituição a maioria das regras da Previdência, reforma facilita ajustes no futuro</i></p>	 <p>Carteira de Trabalho e Previdência Social</p>
T06	<p><b>Sangue frio</b></p> <p><i>Permanecem as condições para a aprovação de uma reforma razoável da Previdência</i></p>	 <p>Há hoje fartura de dados e projeções a comprovar a inviabilidade do aparato previdenciário</p>

		<p>Déficit previdenciário em 2018</p> <p>Governo federal, R\$ bi</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Benefício</th> <th>Déficit (R\$ bi)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>INSS urbano</td> <td>81,4</td> </tr> <tr> <td>INSS rural</td> <td>113,80</td> </tr> <tr> <td>Servidores civis</td> <td>46,40</td> </tr> <tr> <td>Militares</td> <td>43,90</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Tesouro Nacional</p>	Benefício	Déficit (R\$ bi)	INSS urbano	81,4	INSS rural	113,80	Servidores civis	46,40	Militares	43,90
Benefício	Déficit (R\$ bi)											
INSS urbano	81,4											
INSS rural	113,80											
Servidores civis	46,40											
Militares	43,90											
<p>T08</p>	<p><b>O tabu do mínimo</b></p> <p><i>Melhor caminho para retomar a valorização do piso salarial é desvinculá-lo dos benefícios da Previdência</i></p>	 <p>Cédulas de real</p>										
<p>T11</p>	<p><b>Além da reforma</b></p> <p><i>A medida provisória 871, que combate fraudes no INSS, foi aprovada e segue para votação em plenário</i></p>	 <p>Carteira de Trabalho e Previdência Social</p>										
<p>T12</p>	<p><b>Omissão estadual</b></p> <p><i>Governadores deveriam defender a reforma da Previdência com afinco muito maior</i></p>	 <p>Parlamentares não querem arcar com o ônus de contrariar corporações de servidores estaduais e municipais</p>										

		<p>Déficit previdenciário dos estados</p> <p>Em 2017, R\$ bi</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Estado</th> <th>Déficit (R\$ bi)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SP</td> <td>21,3</td> </tr> <tr> <td>MG</td> <td>15,3</td> </tr> <tr> <td>RJ</td> <td>13,10</td> </tr> <tr> <td>RS</td> <td>10,70</td> </tr> <tr> <td>Demais</td> <td>33,6</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Tesouro Nacional</p>	Estado	Déficit (R\$ bi)	SP	21,3	MG	15,3	RJ	13,10	RS	10,70	Demais	33,6
Estado	Déficit (R\$ bi)													
SP	21,3													
MG	15,3													
RJ	13,10													
RS	10,70													
Demais	33,6													
<p>T13</p>	<p><b>A hora do relatório</b></p> <p><i>Negociações para a nova versão da reforma incluem concessões aceitáveis</i></p>	 <p>Proposta original do governo será diluída para a retirada dos dispositivos mais polêmicos</p>												
<p>T16<sup>[1]</sup></p>	<p><b>Para ontem</b></p> <p><i>Atraso na votação da reforma da Previdência cria riscos para a retomada da economia</i></p>	 <p>Aumenta o risco de que a tramitação na Câmara seja concluída após o recesso parlamentar</p>												



Nota:

<sup>[1]</sup> A fotografia utilizada pelo JFSP em T16 foi a mesma de T13.

Fonte: seção *Opinião*, subseção *O que a Folha pensa*, do portal de notícias do JFSP.

Elaboração do autor.

#### QUADRO A9: Conjunto 3: análise do significado da composição

#	Valor informacional	Enquadre	Saliência (elemento mais saliente)
T04	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Mão
	Centralizada na imagem, uma mão branca, em saliência por contraste visual com o fundo infinito, toca uma carteira de trabalho e previdência social entreaberta e a mantém em pé. No contexto do tema tratado no texto verbal – cláusulas da PEC que propõem a retirada de regras da previdência da Constituição para que elas se tornem mais facilmente modificáveis –, a composição retrata um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, remetendo a uma anonimização dos/as trabalhadores/as afetados/as pela reforma, à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.		
T06	Centrado (centro-margem)	Conexão (sobreposição)	Carteira de trabalho e previdência social
	No centro da imagem, uma carteira de trabalho e previdência social com marcas de uso é segurada por duas mãos brancas de manequim. A carteira está em saliência por contraste visual com as mãos de manequim e o fundo infinito. No contexto temático do texto verbal – a inviabilidade financeira, segundo o JFSP, do "aparato previdenciário" brasileiro nos moldes de então, e as condições políticas favoráveis para a aprovação da sua reforma –, a composição retrata mãos de manequim que simbolizam um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, aludindo a uma anonimização e passividade dos/as trabalhadores/as afetados/as pela reforma em relação a temas trabalhistas e previdenciários, à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.		
T06 [gráfico]	Oposicional (dado-novo)	Conexão (rima visual)	Déficit previdenciário do INSS rural

	<p>As colunas do gráfico, que representam déficits em quatro áreas da previdência social (urbana, rural, dos/as servidores/as públicos/as civis e dos/as militares), estão conectadas pela rima visual da mesma cor azul, com duas colunas maiores na posição de dado (previdência urbana e rural), e duas menores na de novo (previdência dos/as servidores/as públicos/as civis e dos/as militares). A coluna representando o déficit do INSS rural está em maior saliência pela altura. A composição representa o conjunto de áreas previdenciárias deficitárias, com ênfase no INSS rural (saliência) e no setor público (novo), em suporte à inviabilidade financeira da estrutura previdenciária de então e da oportunidade política de reforma, alegadas e enfatizadas pelo JFSP.</p>		
T08	Centrado (centro-margem)	Conexão (sobreposição)	Cédulas de real
	<p>No centro da imagem, duas mãos brancas de manequim seguram cédulas de real, com estas em saliência por sobreposição às mãos e contraste visual com o fundo infinito. No contexto do tema tratado no texto verbal – a recomendação, pelo JFSP, de que os benefícios previdenciários e assistenciais sejam desvinculados do salário mínimo –, a composição retrata mãos de manequim que simbolizam um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, que recebe recursos financeiros, remetendo a uma anonimização e passividade dos/as trabalhadores/as e recebedores/as de benefícios previdenciários ou assistenciais em relação a temas trabalhistas e previdenciários, à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.</p>		
T11	Centrado (centro-margem)	Conexão (sobreposição)	Carteira de trabalho e previdência social
	<p>Centralizada na imagem, uma carteira de trabalho e previdência social, aberta em uma página não preenchida e em saliência por contraste visual com o fundo infinito, é segurada por duas mãos brancas de manequim. No contexto temático do texto verbal – o trâmite congressual de uma medida provisória, apoiada pelo JFSP, que visava intensificar o combate a fraudes (em despesas, mas não em receitas) no INSS –, a composição retrata mãos de manequim que simbolizam um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, aludindo a uma anonimização e passividade dos/as trabalhadores/as segurados/as pelo INSS em relação a temas trabalhistas e previdenciários, fraudes inclusive, e à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.</p>		
T12	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Carteira de trabalho e previdência social
	<p>No centro da imagem, uma carteira de trabalho e previdência social encontra-se entre duas mãos brancas de manequim, cujos dedos indicadores estão apontados para ela. A carteira está em saliência por contraste visual com as mãos de manequim e o fundo infinito. No contexto do tema tratado no texto verbal – a premência, segundo o JFSP, da inclusão de estados e municípios na reforma –, a composição retrata mãos de manequim que simbolizam um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, aludindo a uma anonimização e passividade em relação a temas trabalhistas e previdenciários, neste caso a amplitude federativa da reforma, e à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.</p>		
T12 [gráfico]	Oposicional (dado-novo)	Conexão (rima visual)	Déficit previdenciário de estados não identificados
	<p>As cinco colunas do gráfico, conectadas pela rima visual da mesma cor rosada, representam déficits previdenciários dos estados brasileiros. As quatro colunas menores estão na posição de dado (relativas aos déficits dos estados de SP, MG, RJ e RS), e a quinta (relativa à soma do déficit dos demais estados), em maior saliência pela altura, na posição de novo. No contexto da urgência, segundo o JFSP, de se reformarem os sistemas previdenciários de estados e municípios, a composição destaca o déficit previdenciário bilionário que afeta indistintamente todos os estados brasileiros, com ênfase em quatro deles pela individualização das colunas, e nos demais pela saliência do montante total.</p>		
T13	Centrado (centro-margem)	Conexão (sobreposição)	Mãos de manequim

	<p>Centralizada na imagem, uma carteira de trabalho e previdência social é segurada por duas mãos brancas de manequim, estas em saliência por contraste visual com a carteira e o fundo infinito. No contexto temático do texto verbal – a retirada, durante as negociações na Câmara, de alguns dispositivos polêmicos da PEC relativos a benefícios assistenciais e regime de previdência por capitalização, classificada pelo JFSP como "concessões aceitáveis" –, a composição retrata mãos de manequim que simbolizam um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, aludindo a uma anonimização e passividade dos/as trabalhadores/as afetados/as pela reforma em relação a temas trabalhistas e previdenciários, e à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.</p>		
T16	Centrado (centro-margem)	Conexão (sobreposição)	Mãos de manequim
	<p>Mesma imagem utilizada pelo JFSP em T13, no contexto do tema tratado no texto verbal – o atraso, segundo o JFSP, da votação da PEC na Câmara, que colocava em risco a reforma –, a composição retrata, mais uma vez, mãos de manequim que simbolizam um/a trabalhador/a branco/a genérico/a, não identificado/a, remetendo a uma anonimização e passividade dos/as trabalhadores/as afetados/as pela reforma em relação a temas trabalhistas e previdenciários, e à indefinição de seu gênero e homogeneização de sua raça.</p>		
T16 [gráfico]	Centrado (centro-margem)	Conexão (integração)	Despesas federais com servidores/as inativos/as
	<p>O gráfico em pizza representa as proporções entre as despesas federais com segurados/as do INSS (em azul), com servidores/as inativos/as (em rosa) e as demais despesas federais (em cinza), não especificadas. As despesas federais com servidores/as inativos/as estão em maior saliência por contraste visual com as outras cores utilizadas no gráfico e pela etiqueta externa de nomeação. Em segundo nível de saliência estão as despesas do INSS, em contraste visual com a cor cinza das demais despesas federais. A composição representa o conjunto das despesas da União, com ênfase nas despesas com aposentadorias do setor público e do setor privado, nesta ordem, no contexto da urgência de reforma apreçada pelo JFSP.</p>		

Elaboração do autor.