

# REFORMA PREVIDENCIÁRIA, SOLIDARIEDADE, INFORMAÇÃO E COMPORTAMENTO

## SOCIAL SECURITY REFORM, SOLIDARITY, INFORMATION AND BEHAVIOR

Recebimento: 7 jun. 2019

Aceitação: 2 out. 2019

**André Studart Leitão**

Doutor em Direito

Afiliação institucional: Centro Universitário Christus – Unichristus – (Fortaleza, CE, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/8110407668631447>

Email: [andrestudart@hotmail.com](mailto:andrestudart@hotmail.com)

**Eduardo Rocha Dias**

Doutor em Direito

Afiliação institucional: Universidade de Fortaleza – Unifor – (Fortaleza, CE, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/9095931754606099>

Email: [eduardordias@hotmail.com](mailto:eduardordias@hotmail.com)

**Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):**

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha. Reforma previdenciária, solidariedade, informação e comportamento. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 3, p. 59-83, set./dez. 2020. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67323>. Acesso em: 31 dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v65i3.67323>.

### RESUMO

Normalmente, quando os governos anunciam a necessidade de aprovação de reformas previdenciárias de conteúdo restritivo, os mecanismos de comunicação demarcam o conteúdo da discussão em torno de basicamente dois aspectos antagônicos: o econômico e o jurídico. Conquanto a polarização do discurso sob a ótica econômico-jurídica seja fonte para inúmeros textos acadêmicos de excelente qualidade, trata-se de uma abordagem limitada. Sem nenhuma pretensão de exaurimento temático, este ensaio se propõe a discutir a reforma da previdência a partir de três perspectivas diferentes: a solidariedade espontânea, o impacto social da replicação das notícias e o comportamento político-social. Vale dizer, ao contrário da abordagem maniqueísta tradicional, de ataque (déficit) e defesa (dignidade), pretende-se dar à reforma previdenciária um viés atento às reações e aos comportamentos. Em relação à solidariedade espontânea, inferiu-se que ela não passa de uma estratégia de maximização de resultados individuais que só existe dentro de grupos homogêneos. O segundo viés de investigação diz respeito à importância da replicação das notícias para a aprovação das reformas. Demonstrou-se que a ampla divulgação da ideia de déficit público caracteriza uma eficiente estratégia de convencimento utilizada pelos governos. A última abordagem consiste na análise do comportamento político e social. Verificou-se que a tradição brasileira de os governantes eleitos apresentarem propostas de reformas estruturantes no início de seus mandatos, com textos bastante agressivos, justifica-se largamente em heurísticas associadas a processos comportamentais.

A metodologia empregada neste artigo é qualitativa, baseada na análise de documentos e em bibliografia especializada.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Reforma previdenciária. Solidariedade. Informação. Comportamento.

### **ABSTRACT**

Normally, when governments announce the need to approve social security reforms with restrictive content, the mechanisms of communication demarcate the content of the discussion around basically two antagonistic aspects: economic and legal. Although the polarization of the discourse from the legal-economic point of view give rise to many academic texts of excellent quality, it is a limited approach. Without any pretension of thematic exhaustion, this essay proposes to discuss social security reform from three different perspectives: spontaneous solidarity, the social impact of news replication, and social-political behavior. That is to say, unlike the traditional Manichean approach, of presenting conflicting points of view attacking (deficit) and defending (dignity) the proposed reform, it is intended to identify the reactions and the behaviors concerning the new rules. Regarding spontaneous solidarity, it has been inferred that it is only a strategy of maximizing individual results that only exists within homogeneous groups. The second research aspect examined concerns the importance of replicating the news for the approval of reforms. It has been shown that the widespread dissemination of the idea of public deficit characterizes an efficient persuasion strategy used by governments. The last approach is the analysis of political and social behavior. It was verified that the Brazilian tradition of elected governments presenting structural reform proposals at the beginning of their mandates with aggressive texts is justified in heuristics associated with behavioral processes. The methodology used in this article is qualitative, based on the analysis of documents, data available in public consultation sites and in specialized bibliography.

### **KEYWORDS**

Social security reform. Solidarity. Information. Behavior.

### **INTRODUÇÃO**

Normalmente, quando os governos anunciam a necessidade de aprovação de reformas previdenciárias de conteúdo restritivo, os mecanismos de comunicação, sejam eles midiáticos ou espontâneos, demarcam o conteúdo da discussão em torno de basicamente dois aspectos antagônicos: o econômico e o jurídico.

De um lado, com fundamento em supostos estudos atuariais até hoje não divulgados de forma clara e transparente pelo governo, defende-se que a reestruturação do sistema protetor é imprescindível para que o país honre seus compromissos econômicos e sociais. Em linguagem metafórica, o déficit público seria uma patologia crônica, e a reforma, um agente imunológico externo necessário para o restabelecimento do equilíbrio do corpo doente. De outro lado, argumenta-se que os inúmeros retalhos previdenciários frustrarão expectativas legítimas, caracterizarão retrocesso social e atingirão em cheio a dignidade da pessoa humana. Sob essa perspectiva, a reforma seria o

próprio patógeno que acometeria a integridade do organismo. Em epítome: um autêntico jogo de tudo ou nada, lamentavelmente construído sobre dogmas ambivalentes.

Conquanto a polarização do discurso sob a ótica econômico-jurídica seja fonte para inúmeros textos acadêmicos de excelente qualidade, trata-se de uma abordagem limitada. Com efeito, o estudo sobre quaisquer propostas legislativas que visem à implementação de afrouxamentos regulatórios e ao descarte de direitos sociais perpassa por caminhos sociológicos e comportamentais extremamente relevantes. Não se está a defender que a investigação científica tradicional, centrada no embate entre direito e economia, não seja valiosa para a compreensão da oscilação normativa no campo da proteção social. Defende-se apenas a necessidade de analisar outros pontos de vista.

Sem nenhuma pretensão de exaurimento temático, este ensaio se propõe a discutir a reforma da previdência a partir de três perspectivas diferentes: a solidariedade espontânea, o impacto social da replicação das notícias e o comportamento político-social. Ao contrário da abordagem maniqueísta tradicional, de ataque (déficit) e defesa (dignidade), pretende-se dar à reforma previdenciária um viés atento às reações e aos comportamentos.

Além de a solidariedade ser um dos objetivos da República Federativa do Brasil, ela aparece implicitamente no art. 195 da Constituição, segundo o qual a seguridade social será financiada por toda a sociedade. Ambas referências normativas fundamentam um tipo peculiar de solidariedade compulsória que está adstrito a uma autoridade central. Mas o que dizer da solidariedade espontânea? Como os integrantes de uma sociedade reagem às propostas legislativas de conteúdo restritivo? Eles realmente têm consciência de que, em situações de austeridade, todos, independentemente de variáveis socioeconômicas, precisam colaborar? Ou será que as pessoas se organizam em guetos cooperativos transitórios para proteção de interesses homogêneos, mas sem nenhuma preocupação com o destino dos outros?

Sabe-se que a publicidade informativa viabiliza o controle das políticas públicas e fortalece o compromisso moral de coerência e vedação à prática de condutas contraditórias. Convém então perscrutar se a maneira como a reforma é anunciada pelos veículos de comunicação influencia sua receptividade social. A ênfase desmedida ao déficit das contas públicas é uma estratégia de convencimento utilizada pelos governos? A contrainformação atua como um neutralizador eficiente de notícias falsas (*fake news*) ou provoca o efeito contrário?

Finalmente, pretende-se avaliar o impacto da economia comportamental no ambiente político durante o processo de tramitação das propostas constitucionais. Por que os projetos de reformas previdenciárias são apresentados no início das legislaturas? Por que os textos preliminares partem de paradigmas tão agressivos? A crença de que tais questões não passam de elementos

aleatórios é infantil. Tratando-se de mudanças de envergadura constitucional, não existe desenho neutro. Tudo conta. Nada é irrelevante.

A metodologia empregada neste artigo é qualitativa, baseada na análise de documentos, dados disponíveis em sítios de consulta pública e em bibliografia especializada.

## 1 SOLIDÁRIO, MAS NEM TANTO

Em uma plateia composta exclusivamente por brasileiros de classe média, indaga-se se eles seriam favoráveis a um investimento público vultoso em acessibilidade urbana. Provavelmente, eles (sem nenhuma reflexão) responderiam que sim. O discurso unânime recorreria basicamente aos princípios da solidariedade, da isonomia e da dignidade humana, afinal, diriam eles, “cadeirantes possuem necessidades especiais, e o Estado, por meio da assistência social, tem o dever de proporcionar-lhes mecanismos de acesso digno aos prédios e ao transporte coletivo”.

Caso se pergunte para o mesmo grupo de brasileiros se eles concordariam em financiar uma rampa de acesso à piscina de seu condomínio, porque um de seus vizinhos, em virtude de um trágico acidente, perdeu a mobilidade dos membros inferiores, provavelmente, o resultado da votação não seria tão expressivo. Há boa chance de o voto de cada morador ficar condicionado a diversos fatores independentes, como o custo da benfeitoria, a inadimplência condominial e até mesmo a afinidade. *“Não é justo que todos os moradores custeiem uma obra que somente beneficiará uma pessoa”*. *“Não é justo que todos os moradores financiem uma obra que beneficiaria um condômino inadimplente”*. *“Não é justo que eu financie uma obra que vai beneficiar um morador antipático.”*

Agora, imagine-se que um desconhecido com paraplegia tivesse comprado uma unidade no condomínio e, no dia seguinte, solicitasse ao síndico a convocação de uma assembleia para discutir a mencionada benfeitoria. Qual seria a chance de os condôminos aprovarem a taxa extra para realização de uma rampa de acesso que beneficiaria exclusivamente uma pessoa anônima? Certamente, alguns moradores argumentariam que o vizinho incógnito deveria ter comprado um apartamento em um prédio que possuísse estrutura própria para cadeirantes.

Enfim, um último questionamento: e se um ente querido tivesse sofrido o acidente e perdido o movimento dos membros inferiores? Até onde iriam os sacrifícios materiais e imateriais dos familiares imediatos?

A concordância majoritária da população com o ambicioso projeto urbanístico de acessibilidade justifica-se inicialmente porque as simpáticas medidas de inclusão corroboram com o compromisso solidário de igualdade de oportunidades. Mas não é só. Ainda se deve ponderar que o

significativo distanciamento orçamentário entre o indivíduo e a política pública não usurpa o capital privado e nem compromete as preferências particulares, afinal parece não haver dúvida de que um projeto dessa magnitude somente poderia ser financiado e executado pelo Estado. Vale dizer, quando alguém manifesta apoio a uma política pública dessa natureza, sabe que a reestruturação urbana representará um confortante alívio em sua “consciência”, sem nenhum impacto em sua conta bancária.

Essa realidade não se aplica na hipótese de grupos sociais reduzidos. Em condomínios edilícios, por exemplo, a realização de benfeitorias normalmente está condicionada à aprovação de taxas extras que afligem diretamente o patrimônio dos moradores. A proximidade orçamentária do indivíduo com o projeto de inclusão corrói a extensa pauta de argumentos humanitários. O motivo é simples: não há como terceirizar o encargo da obra ao Estado e nem como atribuir ao “dinheiro público” a responsabilidade de lastrear a sua implementação. O dever de solidariedade, tão magnificamente incólume em um cenário público, passa então a ser questionado com base em variáveis aleatórias destituídas de qualquer coerência e rigor científico. Talvez alguns condôminos até sinalizem simpatia com o projeto igualitário, mas acabem optando pelo voto contrário por questões puramente econômicas. Outros recorrerão a subterfúgios de conteúdo subjetivo. *“Eu votei contra, não porque a política de acessibilidade não seja importante, mas porque o vizinho com deficiência está em débito com o condomínio há meses”*. Em síntese: como o indivíduo não pode transferir a responsabilidade pelo financiamento da obra para alguém (entenda-se, ao Estado), ele terceiriza a responsabilidade pelo voto contrário. Esse quadro pode agravar-se ainda mais de acordo com o momento em que o pretense beneficiado ingressa na comunidade. *“Se ele já apresentava a deficiência antes, deveria ter adquirido um imóvel que satisfizesse a sua demanda por acessibilidade.”*

A situação é completamente diferente no âmbito familiar. Nesse caso, o custo da obra perde elasticidade por conta de seu caráter essencial. Os integrantes da família, célula *mater* da sociedade, provavelmente não medirão esforços para garantir a felicidade do ente querido. Não importam a despesa e a renúncia.

Podem-se extrair algumas ilações preliminares.

A solidariedade manifesta-se como o sentimento de compadecimento com as dificuldades e sofrimentos de outras pessoas. Independentemente do cenário, existe uma predisposição íntima dos seres humanos de reconhecer a justiça do melhoramento. Assim, quando a solidariedade não acomete diretamente o patrimônio individual, a população atribui ao dinheiro público o ônus de financiar os ajustes urbanos que se fizerem necessários para dignificar e democratizar o acesso. Porém, a depender

da situação concreta, essa inclinação não é suficientemente forte para prevalecer ante os entraves de ordem econômica. Com efeito, a partir do momento em que se pretende beneficiar pessoas anônimas mediante a instituição de contribuições diretas ou a majoração de alíquotas, o individualismo suplanta os ideais poéticos de solidariedade.

Essa lógica não se aplica no universo familiar, em que os sentimentos tendem a sobrepujar quaisquer barreiras de ordem material. Nesse caso, não se trata propriamente de solidariedade, pois a verdadeira solidariedade não está no amor ao próximo, mas na colaboração ao estrangeiro e ao desconhecido (ESPOSITO, 2014). Solidariedade pressupõe impessoalidade.

Diante da instabilidade casuística das preferências humanas e da indefinição entre individualismo, caridade e solidarismo, parece, pois, recomendável que os ordenamentos jurídicos dos Estados que optem pela política do bem-estar adotem um modelo de solidariedade compulsória ou automática (ROSANVALLON, 1997, p. 32) que seja capaz de atender ao programa de libertação da necessidade (*freedom from want*), até porque se vive em um mundo em que simplesmente não é verdade que a cooperação com os outros em termos justos seja vantajosa para todos (NUSSBAUM, 2013, p. 84).

É o caso do Brasil. De acordo com o art. 3º, I, da Constituição Federal, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária. O enfoque excessivamente abstrato da disposição programática, apesar de vincular negativamente o legislador ordinário, impedindo que ele crie mecanismos antissolidários, flexibiliza a exigência de positividade. Inclusive, no campo constitucional, a referência expressa à solidariedade somente é encontrada uma única vez, no art. 40, que trata do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Pode-se dizer que o art. 195 da CF/88 também prevê o princípio da solidariedade, quando dispõe que o sistema de seguridade social será financiado por toda a sociedade. Na verdade, nenhum sistema de proteção social minimamente efetivo funcionaria em um ambiente que não preconizasse o auxílio mútuo, ainda que compulsório.

É fato que o Estado-Providência, principal modelo compulsório de redistribuição, enfrenta na atualidade uma crise sem precedentes. Fala-se basicamente de dois problemas, os quais, apesar de ambivalentes, gravitam em torno da escorregadia noção de limite-ruptura (ROSANVALLON, 1997, p. 16): a despesa pública pode avançar até que limite percentual do rendimento nacional?

*A priori*, há duas soluções (óbvias) para o impasse fiscal: gastar menos e arrecadar mais. Aliás, essa é a pauta do Governo Federal brasileiro na atualidade. Quer-se implementar uma vigorosa reestruturação sistêmica por meio de reformas e ajustes normativos que, de um lado, fomentem

(supostamente) o crescimento da economia e, de outro, promovam (efetivamente) a retração dos direitos sociais<sup>1</sup>.

Renato de Almeida Oliveira Muçouçah (2017, p. 171), em contraposição, sustenta o equívoco de instituir um direito “de crise”, posteriormente legitimado por uma “jurisprudência de crise”, que permita a institucionalização de situações excepcionais. Segundo o autor, enquanto as crises do capitalismo são passageiras, as leis reativas permanecem produzindo seus efeitos perversos.

Por óbvio, o ideal é que o Estado nunca precise implementar medidas de reação às crises. Um projeto político responsável deve ser atemporal e pautar-se em um permanente estado de equilíbrio. Porém, infelizmente, não é essa a realidade pátria. Com efeito, no Brasil, o Estado-legislador não planeja a proteção sustentável. Há até pouco tempo, propostas de ampliação da rede protetiva eram frequentemente discutidas no parlamento, com raras ponderações sobre o seu impacto econômico e sem nenhuma investigação quanto à sua sustentabilidade. A aprovação de um programa social ou de uma expansão protetiva era comemorada como uma conquista pessoal ou partidária, invocada oportunamente pelo suposto idealizador como parte integrante de sua herança política. O planejamento e a técnica securitária e atuarial eram esquecidos, secundarizados, em detrimento de interesses políticos imediatos e escusos (LEITÃO; DIAS; SILVA, 2015, p. 54).

Pois bem, o que deve fazer um parlamento diante de uma crise? Ignorar os efeitos econômicos devastadores da recessão apegado ao argumento de que medidas excepcionais de viés restritivo não devem ser aprovadas durante a crise? Ora, seria o mesmo que dizer para uma pessoa doente que ela não deve tomar a medicação porque ela não teria ficado doente se tivesse obedecido a todas as recomendações médicas. Com isso, quer-se dizer o seguinte: o ideal é que o Estado planeje e execute um programa imunologicamente resistente às crises. Sem embargo, se isso não acontecer, certamente, a inércia estatal não será a melhor alternativa para a superação epidemiológica.

Para Pierre Rosanvallon (1997), a dúvida sobre o Estado-Providência não pode ser entendida somente do ponto de vista da regulação dos equilíbrios econômicos. Não é apenas a extensão do Estado ou o peso das despesas sociais que estão em causa. Trata-se também do questionar as relações dentro da sociedade e entre a sociedade e o Estado (ROSANVALLON, 1997, p. 25).

Em primeiro lugar, é importante salientar que a “sociedade”, assim entendida como totalidade da população que habita um território soberano, parece cada vez mais destituída de substância. Os laços inter-humanos, que antes teciam uma consistente rede de segurança, vêm se

---

<sup>1</sup> A propósito, sobre essa estratégia de contenção, vale a pena mencionar a ideia de compaixão americana (*American compassion*), que preconiza a necessidade de desinstitucionalizar a solidariedade em virtude do elevado custo da assistência social e retornar, pouco a pouco, à caridade individual (ROSANVALLON, 2018).

tornando cada vez mais frágeis e reconhecidamente temporários. A sociedade é cada vez mais vista e tratada como uma “rede” em vez de uma “estrutura” (BAUMAN, 2007, p. 9-10).

Curiosamente, um dos fatores que contribuiu para o afrouxamento dos vínculos sociais e a individualização foi a ampliação da proteção jurídica consagrada pelo Estado vigilante de índole intervencionista. Isso porque os incrementos promovidos pela política do bem-estar revolucionaram o estilo de viver, garantindo mais tempo de vida, menos tempo de trabalho e maior margem de manobra financeira. São essas as vigas mestras em que se sustenta o “efeito elevador” no talhe biográfico das pessoas (BECK, 2010, p. 116)<sup>2</sup>.

No mundo contemporâneo, vive-se em uma sociedade de indivíduos isolados e microgrupos fragmentados. A atomização social, aliada a fatores endógenos e exógenos, tensiona perigosamente a corda que une o indivíduo e a sociedade. O avanço da economia subterrânea, por exemplo, pode ser considerado um grave indicador de medida do descaso com a despesa pública compartilhada. O isolamento crescente dos indivíduos, para quem o Estado é o principal recurso, alimenta a crise do Estado-Providência (ROSANVALLON, 1997, p. 37).

Além disso, o funcionamento dos sistemas de solidariedade compulsória está sujeito a desvios de conduta que desgastam a reciprocidade (custeio x proteção). De fato, a natureza assimétrica da informação<sup>3</sup> empodera o indivíduo em detrimento da sociedade, que não dispõe de uma eficiente rede de fiscalização. Isso provoca um claro desequilíbrio na relação protetiva, pois, mesmo sofrendo com esquivas tributárias, o sistema, com frequência, honra o generoso compromisso constitucional de proteger e assegurar o acesso às capacidades humanas<sup>4</sup>. Aqueles que sonegam ou recorrem a manobras elisivas, quando vítimas de alguma contingência social, não hesitam em buscar o amparo estatal. Ou seja, esquecem-se de que a solidariedade é uma via de mão dupla.

Alessandro Pinzani (2009, p. 101-113), em interessante artigo, reflete sobre a possibilidade de uma teoria do respeito social e da solidariedade cívica, esta última entendida como a disponibilidade de uma pessoa de ajudar os concidadãos no desenvolvimento das suas capacidades básicas e, portanto, do seu respeito de si. Para o autor, uma teoria da solidariedade cívica não apela

<sup>2</sup> É claro que a individualização não decorreu exclusivamente do *upgrade* de direitos sociais. Anthony Giddens (1991) indica três fatores que contribuíram decisivamente para a nova dinâmica da sociedade: 1º) a separação do tempo e do espaço e sua recombinação em formas que permitem o zoneamento tempo-espacial preciso da vida social; 2º) o desencaixe dos sistemas sociais (um fenômeno intimamente vinculado aos fatores envolvidos na separação tempo-espácio); e 3º) a ordenação e reordenação reflexiva das relações sociais à luz das contínuas entradas (*inputs*) de conhecimento afetando as ações de indivíduos e grupos.

<sup>3</sup> Segundo a qual uma parte da relação possui mais informações do que a outra.

<sup>4</sup> Trata-se do enfoque defendido por Martha Nussbaum (2013, p. 84), que se concentra na necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à realização das capacidades humanas, isto é, no que as pessoas são de fato capazes de fazer e ser, instruídas, de certa forma, pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade do ser humano.



para um vago sentimento de solidariedade, nem para uma filantropia “patológica”. Na verdade, pretende ser um complemento das teorias da justiça tradicionais, lastreado no reconhecimento da igualdade cívica de todos os cidadãos. Mas, afinal, a igualdade é um valor que ainda tem futuro?

Para Pierre Rosanvallon (1997), não obstante a igualdade tenha funcionado de maneira satisfatória no campo dos direitos civis e políticos, o mesmo não aconteceu quando se tratou de lhe dar uma tradução social e econômica. Enquanto a igualdade civil ou política traduz-se pela determinação de uma norma idêntica para todos, a demanda por igualdade econômica ou social se exprime como vontade de redução das desigualdades. Não há simetria entre os procedimentos. Hoje, ninguém considera que a redução das desigualdades sociais ou econômicas não seja um objetivo social fundamental. Porém, ninguém reivindica a igualdade geradora de identidade. Ao contrário, em muitos casos, a redução automática das pequenas desigualdades chega a ser percebida como uma injustiça. É no cerne desse paradoxo que se encontra o abalo intelectual do Estado-Providência (ROSANVALLON, 1997, p. 29-31). A propósito, não custa lembrar que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir* as desigualdades sociais e regionais<sup>5</sup>.

O problema é que atualmente o sistema de proteção social enfrenta uma crise que não se limita a aspectos meramente fiscais. Questiona-se a própria concepção de solidariedade em virtude de múltiplos fatores que podem ser associados à hipermodernidade, sobretudo à satisfação dos próprios interesses. A solidariedade passou a ser perigosamente questionada por diversos grupos de indivíduos. Há, por exemplo, aqueles que se veem obrigados a partilhar as despesas, mas não se sentem atraídos pelas prestações oferecidas pelo sistema. Existem outrossim, conforme já salientado, aqueles que manipulam informações para se esquivarem da tributação, mas recorrem ao amparo protetivo estatal quando acometidos por alguma contingência social.

O certo é que solidariedade não se confunde com filantropia ou caridade. A opção política de aderir ao modelo de bem-estar pressupõe um sistema compulsório de solidariedade. Apenas assim, pode o Estado valer-se de suas prerrogativas e de seu poder para impor mecanismos legítimos de subtração material (= tributação).

---

<sup>5</sup> Ainda na década de 70 do século passado, John Rawls defendeu o princípio da diferença, argumentando que as desigualdades sociais e econômicas são legítimas quando vantajosas para todos dentro dos limites do razoável (RAWLS, 1997, p. 64).

## 2 SOLIDARIEDADE, COOPERAÇÃO, HOMOGENEIDADE E CONVENIÊNCIA

Existe um sentimento totalmente novo nas sociedades: a impressão de que apenas a homogeneidade pode fundar a solidariedade. Com as diferenças, eclode a desconfiança, multiplicam-se os encurvamentos e os separatismos locais e nacionais. A relação entre declínio da homogeneidade, decursivo de uma sociedade da diversidade, e fim do ciclo redistributivo previdenciário é fundamental e deve ser levada em consideração (ROSANVALLON, 2018).

Em sentido análogo, Richard Rorty (2007, p. 314-315) sustenta que o sentimento de solidariedade atinge sua intensidade máxima quando aqueles com quem “nos solidarizamos” são vistos como “um de nós”, expressão em que “nós” significa algo menor e mais local do que a raça humana. Para Rorty (2007, p. 316), sentimentos de solidariedade são, necessariamente, uma questão das semelhanças e dessemelhanças.

O discurso sectário, tão presente na atualidade, desgasta o compromisso de redistribuição da seguridade social. Grupos *homogêneos* definem prioridades com base em interesses *homogêneos* transitórios, com um detalhe importante: o interesse do grupo nada mais é senão o somatório dos interesses individuais. Isso significa que a união de esforços e o alinhamento de medidas (convergentes) funcionam como mecanismos para a realização de um objetivo perfeitamente individualizável. Cada um dos membros da comunidade expecta, em última instância, uma contrapartida individualizável e potencialmente compatível com o seu esforço contributivo. Para Leon Festinger (apud OLSON, 2015, p. 18), “a atração que exerce a afiliação a um grupo não é tanto pela sensação de pertencer, mas mais pela possibilidade de conseguir algo através desse pertencer.”

Em seu livro “A Evolução da Cooperação”, Robert Axelrod (2010, p. 6-7), a partir da teoria dos jogos, investiga a viabilidade de a cooperação surgir num mundo de egoístas que fosse destituído de uma autoridade central (o Estado, por exemplo). O autor reconhece que as pessoas não são anjos, e que elas tendem a pensar em si mesmas e em seus interesses em primeiro lugar. De onde então surgiria o estímulo para comportamentos cooperativos espontâneos? O ponto é que não há incompatibilidade entre os benefícios individuais e o benefício coletivo. Muitas vezes, as pessoas cooperam entre si para perseguirem os seus próprios interesses, e não para promoverem o bem-estar social.

A circunstância de existirem sociedades “pluriformes”, ou seja, dotadas de maior diversidade, em que o discurso uniformizador é substituído pela ênfase nas particularidades e na busca de tratamento diferenciado, também afeta a solidariedade (LOUREIRO, 2014, p. 92-93). Veja-se, por exemplo, a discussão a respeito dos efeitos da aceitação da poligamia, sobretudo a poligenia, sobre

as pensões por morte. João Loureiro destaca a discussão norte-americana referente aos *Amish*, que recusam a cobertura da seguridade social, bem como decisão do Tribunal Constitucional da Bélgica, de 2009 (*Arrêt* 96/2009, de 4 de junho), que determinou o rateio de pensão entre vários cônjuges sobreviventes.

A individualização se reflete também na mudança do papel da família e na crescente inserção da mulher no mercado de trabalho. A redistribuição de tarefas, por exemplo, no cuidado com os filhos, se reflete também na distribuição de prestações e afeta a solidariedade (LOUREIRO, 2014, p. 96).

Segundo Ulrich Beck (2010, p. 147), as coalizões tornaram-se alianças com fins específicos, dependentes da situação das pessoas, que têm lugar na luta individual pela existência que se desenrola em campos de batalha distintos e socialmente assinalados. Na sociedade contemporânea, os principais mecanismos de integração social passaram a ser o interesse comum (pontual ou não) e a expectativa de retorno. O “*vamos juntos!*” de outrora foi substituído pelo “*se eu tiver expectativa de ganho, você pode contar comigo.*”

Esse tipo de solidariedade é caracterizado não apenas pela expectativa de retorno individualizável, mas também pela intensidade e brevidade dos agrupamentos – solidariedade errante (DUVIGNAUD, 1986, p. 164-167). Esse modelo de solidariedade, intitulado por Beck (2010, p. 146) de sociedade individualizada dos “não autônomos”, possibilita um tipo peculiar de configuração social, na qual dois indivíduos situados em lados opostos em uma luta por determinado interesse podem, perfeitamente, unir forças para realização de outros interesses comuns.

A genealogia do inimigo, antes centrada em esquemas permanentes de polarização (capital x trabalho, v. g.), passa a ocupar quaisquer circunstâncias sociais de disputa, com atores flexíveis que dispõem de enorme capacidade de se adaptar a abruptas mudanças de interesses. Multiplicam-se as microzonas de polarização, e o resultado é o surgimento de alianças precárias em torno de pautas comuns, mas sem nenhum compromisso de fidelidade. A engrenagem “*estamos juntos até o fim*”, antes uma poderosa força de união de propósitos, parece ter simplesmente desaparecido. Em seu lugar, irrompe outra lógica: a que prega a união por conveniência (“*estou com você enquanto for conveniente para mim*”). Corroída pela desconfiança generalizada, a solidariedade se desintegra. Nesse sentido, plausível é a cita de Mancur Olson (2015, p. 20):

É claro que qualquer grupo ou organização estará usualmente dividido em subgrupos ou facções antagônicas. Esse fato não debilita a pressuposição feita aqui de que as organizações existem para servir aos interesses comuns de seus membros, porque essa pressuposição não implica que os conflitos internos do grupo estejam sendo desprezados. Os subgrupos antagônicos dentro de uma organização usualmente partilham algum interesse comum (senão, por que manteriam a organização?), ao mesmo tempo que cada subgrupo ou facção também tem um interesse comum independente e só seu. Aliás, esses subgrupos com

frequência terão o interesse comum de derrotar algum outro subgrupo. Portanto, a abordagem utilizada aqui não despreza o conflito dentro de grupos e organizações porque considera cada organização como uma unidade somente até o ponto em que ela de fato tenta servir a um interesse comum, e considera as várias facções oponentes para analisar o vigoroso antagonismo entre elas, como unidades.

No Brasil, o cenário político da atualidade revela claramente essa concepção de solidariedade por conveniência. Ao mesmo tempo que parece haver unanimidade quanto à necessidade de aprovação de uma reforma previdenciária, todos os grupos afetados buscam articulações na tentativa de blindar interesses próprios. Formam-se então camadas categoriais de defesa (facções), que seguem o critério da homogeneidade progressiva. Quanto mais homogêneas as facções, ou seja, quanto maior a identidade do “nós”, maiores os níveis de confiança, de solidariedade e de empenho de articulação.

Voltando a tratar sobre a proposta de reforma previdenciária que atualmente tramita no parlamento brasileiro, não precisa ser um cientista político para saber que o Congresso Nacional se tornará um campo de guerra, com trincheiras comandadas por generais de terno e gravata. Obviamente, ninguém lutará pelo que é melhor para a sociedade. Será cada um por si, e a PEC contra todos.

No final das contas, não se trata de deliberar sobre questões objetivas (sobre direitos, segurança jurídica, confiança, expectativa ou outro nome qualquer). A discussão não é sobre “o quê”; é sobre “quem”. Descartar direitos sempre é mais fácil e eficiente. Como em qualquer batalha, sempre existe um primeiro pelotão, e a mídia nacional escolheu como primeiro pelotão os servidores públicos, suposto grupo de privilegiados que trabalham pouco, auferem remuneração acima da média de mercado e se aposentam com ganhos extraordinários.

O serviço público, considerado em sua generalidade, seria então uma primeira camada categorial. Dentro desse grupo, existem diversas carreiras que lutam pela manutenção dos padrões regulatórios atuais. Vale dizer, sob essa perspectiva, a pauta é comum, pois todas as carreiras públicas se defendem, em conjunto, da ameaça midiática e das ofensivas parlamentares de revogar os supostos privilégios previdenciários do serviço público. Essa solidariedade decorre de uma microzona de polarização bem definida (sociedade x serviço público). Obviamente, os servidores públicos lutam contra a reforma apenas em relação às mudanças que lhes prejudicam, ignorando completamente as demais alterações constantes da PEC dirigidas a outros públicos afetados (por mais agressivas que elas sejam), a exemplo dos trabalhadores rurais e dos potenciais beneficiários do amparo social ao idoso e à pessoa com deficiência.

Isso significa que todos os servidores lutarão juntos até o fim? É evidente que não. A segunda camada categorial é ainda mais homogênea e pura. Nessa segunda camada, encontram-se os servidores públicos de uma mesma categoria (militares, juízes, membros do Ministério Público, parlamentares, etc.). Eles não lutam pelos interesses das demais carreiras do serviço público. Eles se mobilizam em torno de seus próprios interesses, ainda que a realização desses objetivos vá de encontro aos interesses da generalidade dos servidores públicos. Surgem então outras microzonas de polarização (juízes x demais servidores públicos; militares x demais servidores públicos, etc.), que acabam fragilizando a consistência defensiva da primeira camada categorial (o serviço público como um todo). Ora, qual seria a motivação de um servidor público do Poder Executivo participar de um movimento paredista<sup>6</sup> (com risco de corte de ponto) se a sua expectativa é o abrandamento das regras apenas em relação a outras categorias do serviço público?

Qual seria a melhor forma de solucionar a atual crise da solidariedade que tanto ameaça o programa constitucional de proteção de direitos sociais? Antes de imaginar uma possível solução para o problema, há necessidade de identificar a causa que está levando à corrosão da solidariedade. Quem é o principal inimigo da solidariedade?

### 3 O INIMIGO É O DINHEIRO?

Daniel Kahneman (2012), ao discorrer sobre o efeito *priming*<sup>7</sup>, refere-se a um experimento social que constatou que pessoas estimuladas pela palavra dinheiro são mais egoístas e se mostram bem menos dispostas a perder tempo ajudando o próximo. O resultado indica que o dinheiro evoca o individualismo, uma relutância a se envolver com outros, a depender de outros ou a aceitar pedidos dos outros (KAHNEMAN, 2012, p. 73).

Seria então a riqueza uma inimiga da solidariedade? Se a riqueza conjura o individualismo, e o individualismo golpeia a solidariedade, a conclusão inicial é de que a opulência antagoniza os ideais solidários. Sob essa perspectiva, quanto maior a concentração de renda, mais fragilizados ficam os sistemas de proteção social, pelo menos aos olhos de seus maiores investidores.

Some-se a isso o fato de o ser humano possuir uma reserva limitada de altruísmo. Se todas as pessoas capazes de gerar renda fossem altruístas o tempo inteiro, o modelo de acumulação de riqueza seria disfuncional e estaria condenado ao insucesso. Para melhor compreensão, imagine-se o

<sup>6</sup> Para pressionar os representantes políticos.

<sup>7</sup> Trata-se de um estímulo social (pré-ativação), como uma palavra ou um gesto, que pode afetar o comportamento do indivíduo a estímulos subsequentes.

seguinte exemplo. Maria é uma pessoa de ótimo coração que auferir remuneração mensal média de R\$ 10.000,00. Ela costuma destinar parte de seus ganhos para doações a instituições de caridade. Em sua contabilidade mental, no início de cada mês, ela reserva o equivalente a 5% de sua remuneração para fins solidários. Se ao final do mês, Maria receber um telefonema de outra instituição de caridade, suplicando por auxílio financeiro, provavelmente, ela dirá que já fez doações para outras instituições. Com isso, quer-se dizer que as belíssimas ações filantrópicas encontram limites segundo a lei moral e a realidade financeira de cada um.

Em ambientes institucionais de carga tributária elevada, a reserva limitada de altruísmo, sem dúvida, acaba comprometendo dotações voluntárias adicionais, afinal a transferência compulsória decorrente do pagamento dos tributos, por si só, já extrapola a cota mensal de generosidade da maioria da população (*“já gasto muito dinheiro com tributos; o que sobra é para mim”*).

Esse pensamento é exacerbado quando os tangíveis direitos sociais são financiados em larga medida por contribuintes que não são usuários dos serviços públicos. Os estratos privilegiados da população, dificilmente recorrem, por exemplo, à educação e à saúde fornecidas pelo Estado<sup>8</sup>. Para eles, praticamente não existe contrapartida. Certamente, esse dispêndio financeiro entra na conta psicológica dos contribuintes e corrói ainda mais a noção de solidariedade, sobretudo porque eles avaliam a obrigação tributária a partir de dois importantes conceitos da economia comportamental elaborados por Richard Thaler (2015): a utilidade de aquisição e a utilidade de transação.

A utilidade de aquisição é o que resta depois de medir a utilidade do serviço objeto de pagamento e subtrair o custo de oportunidade daquilo que o indivíduo precisou renunciar (THALER, 2015, p. 79). Pode-se fazer uma associação simples entre a realidade tributária brasileira e a utilidade de aquisição. Nos meses de março e abril, período de declaração do imposto de renda no Brasil, muitos contribuintes de classe média são surpreendidos com a exigência de valores vultosos a título de imposto de renda<sup>9</sup>. Muito provavelmente, uma parcela significativa desses contribuintes fantasia cenários alternativos com destinações diferentes para esses valores (*“com esse dinheiro, eu poderia ter feito duas viagens”*; *“com esse dinheiro do imposto de renda, eu poderia ter trocado o meu carro”*).

A utilidade da transação, por sua vez, consiste na diferença entre o preço que se paga efetivamente pelo serviço e o preço que normalmente se esperaria pagar por ele – preço de referência (THALER, 2015, p. 79). De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Mais, o brasileiro trabalha

<sup>8</sup> É importante lembrar que os serviços privados de saúde e de educação podem ser deduzidos (sem limite e com limite, respectivamente) do imposto de renda.

<sup>9</sup> Essas informações aparecem expressamente na declaração de ajuste.

em média 153 dias por ano para pagar impostos<sup>10</sup>. Imagine-se então um brasileiro com renda anual de 100 mil reais que seja usuário dos serviços públicos de educação e saúde. Em um cálculo simplificado, ele recolhe algo em torno de 42 mil reais em tributos (42% de sua renda total). Provavelmente, em sua contabilidade mental, esse contribuinte lamenta pelo dispêndio considerável de dinheiro para pagamento de tributos, pois, com esses recursos, ele poderia pagar por serviços privados de melhor qualidade.

A legislação prevê um mecanismo engenhoso com o escopo de abrandar a evidência em torno das utilidades: a retenção, sistemática de arrecadação de tributos que atualmente predomina no campo da seguridade social. Em virtude da retenção, o encargo tributário compete não ao segurado, mas a um terceiro – tomador de serviço (LEITÃO, 2012, p. 104-112). Nesse caso, não é o segurado quem efetua o pagamento material da contribuição. Em seu lugar, o tomador de serviço desconta o tributo previdenciário da remuneração do trabalhador e recolhe o montante retido juntamente com as contribuições a seu cargo. O abrandamento da percepção em torno das utilidades decorre do fato de que a conduta de recolher o tributo (dirigir-se a uma rede bancária para realizar a transferência do dinheiro), sem sombra de dúvida, reforçaria o desconforto mental do contribuinte de entregar mensalmente valores significativos para o Estado, sem nenhuma expectativa de retorno.

Porém, existe um detalhe importante. Conforme salientam Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999, p. 175 et seq.), o custo astronômico dos programas sociais não é simplesmente uma expressão de sentimento de solidariedade ou um coral de princípios de justiça. Na verdade, os direitos sociais não passam de uma barganha entre os grupos sociais, e o Estado só atua como um intermediário entre eles. A entrega de direitos sociais é parte de uma troca auxiliar pela qual o Estado e os cidadãos contribuintes recompensam os pobres, ou pelo menos lhes dão reconhecimento simbólico por seu comportamento cooperativo tanto na guerra quanto na paz. Visto desse modo, tais direitos representam uma política de inclusão não sentimental, que atenua ligeiramente, mas sem abolir, as disparidades de riqueza que incidem em uma economia liberal. Essa ideia abre o caminho para a compreensão de que o custo dos direitos levanta não apenas questões de responsabilidade democrática e transparência no processo de alocação de recursos. Leva ao coração da teoria moral e aos problemas de equidade e justiça distributiva

Destarte, o que move os contribuintes a aportarem recursos aos cofres públicos não é o sentimento de solidariedade, e sim a lógica da compensação. Pagar o tributo não é uma manifestação nobre de amor ao próximo; antes, é uma autêntica barganha social. Os privilegiados financiam

---

<sup>10</sup> Impostômetro. *Brasileiro trabalha 153 dias por ano para pagar impostos*. Disponível em: <https://bit.ly/2V9YjEb>. Acesso em: 22 abr. 2019.

serviços públicos que não utilizam em troca da garantia do Estado de que poderão utilizar o seu próprio dinheiro para usufruir serviços de melhor qualidade. O paradoxo da pobreza em meio da abundância é visto por toda parte (HUBERMAN, 1979, p. 275), e o pagamento de tributos não passa de uma manifestação legítima de recrutamento do Estado como guardião. Ao *proteger* os pobres, o Estado *protetor* também *protege* o esquema de classes. Não se trata, pois, de um jogo de soma zero, ao contrário do que se pode pensar em um primeiro momento. O ganho de um *player* (pobre) não necessariamente representa a perda de outro *player* (rico). Ambos saem ganhando.

A indigesta percepção de que a engrenagem que move o Estado social não é fomentada pela solidariedade ou fraternidade, e sim pela compensação e individualismo, *a priori*, não compromete a higidez do modelo de bem-estar, na medida em que a eficiência de um modelo, *a priori*, independe de sua motivação. Enquanto os direitos sociais estiverem sendo garantidos à sociedade, não existem razões que justifiquem qualquer incursão a respeito dos fundamentos do sistema. Com esse raciocínio, não se pode dizer que o dinheiro, por si só, é o inimigo do Estado social.

#### 4 OS BOATOS SOBRE A CRISE

Crises exigem reformas, e reformas geram conflitos. A crise, que se reveste de fundamento geral para a reestruturação, na maioria das vezes, é considerada o ponto de partida para a discussão. Sem embargo, raramente, as crises são fatos de incidência abrupta e isolada. Vale dizer, crises não surgem “do nada”. Na verdade, a crise consiste na etapa final de um processo que apenas ganha notoriedade em razão da repercussão midiática e da divulgação social de seus possíveis efeitos. Logo, a situação de crise nada mais é senão a manifestação externa de que o sistema possui uma patologia crônica possivelmente causada por múltiplos desarranjos institucionais.

O agravamento dos fatores patológicos do sistema, em alguns casos, acontece de maneira silenciosa no decorrer de certo intervalo de tempo. Durante esse período, a informação detalhada sobre a economia do sistema é um dado disponível apenas para os gestores. Somente eles têm acesso fidedigno às informações relativas à arrecadação e às despesas. Quaisquer informações provenientes de outras fontes não passam de rumores criados por propagadores com as mais variadas intenções (SUNSTEIN, 2010, p. 16).

Essas questões são bastante pertinentes quando se discute a aprovação de reformas previdenciárias em razão da existência de um suposto déficit nas contas públicas. Tratando-se do sistema brasileiro de proteção social, afinal, existe ou não o déficit?



Infelizmente, na sociedade brasileira, a palavra “déficit” possui um valor simbólico inestimável, como se apenas o saldo negativo das contas públicas pudesse justificar a aprovação de reformas significativas no campo protetivo. Esse pensamento é absolutamente inconsequente. O princípio do equilíbrio atuarial recomenda a implementação de medidas preliminares. Vale dizer, as reformas devem ser aprovadas antes de o resultado previsto acontecer (“*vamos alterar a legislação para evitar o déficit da previdência*”), e não o contrário (“*em razão da existência de déficit da previdência, precisamos mudar a legislação*”).

Deve-se ponderar ainda que boa parte da legislação previdenciária brasileira foi construída há praticamente três décadas. De lá para cá, houve sim alguns remendos, mas nenhum deles representou uma reestruturação que fosse compatível com o nível de transformações no plano social. Pois bem, essas mudanças precisam ser processadas como *inputs* no sistema jurídico. Não há outra saída. Se a sociedade atual é diferente da sociedade de outrora, as normas que regulam o futuro precisam mudar. Elas precisam buscar um novo equilíbrio.

Entretanto, conforme salientado, a lógica e o pensamento racional não dispõem da mesma força argumentativa da propagação do déficit. Exatamente por isso, a notícia sobre ele é tão importante. Não é por acaso que o Governo Federal destina vultosas quantias para a publicidade da reforma. Qual seria o impacto social desse boato?

Para Cass Sunstein (2010, p. 10), os boatos se espalham por dois processos diferentes, mas que se entrecruzam: as cascatas sociais (de informação e de conformidade) e a polarização de grupos. Por óbvio, as convicções prévias são extremamente relevantes, pois as pessoas tentam reduzir a dissonância cognitiva, negando-se a acreditar em afirmações que contradizem suas crenças mais enraizadas (SUNSTEIN, 2010, p. 24).

O somatório de pessoas com convicções prévias afins conduz à polarização dos grupos. Isso se deve ao fato de que pessoas com ideias afins, quando reunidas em uma comunidade (física ou virtual), acabam adotando uma posição mais radical em sincronia com suas tendências pré-deliberação (SUNSTEIN, 2010, p. 48). Assim, se alguns advogados previdenciaristas simpatizantes à reforma criarem uma rede de discussão, certamente, a troca de informações intensificará suas convicções preexistentes. Essa é a razão por que redes sociais funcionam como excepcionais máquinas de polarização, confirmando e amplificando crenças preliminares.

A reunião de grupos acadêmicos de polarização reverbera positivamente em favor da reforma, na medida em que a confiança nos replicadores é um elemento decisivo para a amplificação dos boatos. Do outro lado, instituições e especialistas que atuam contra a reforma empenham-se na eliminação da tendenciosidade (*debiasing*) por meio de contraboatos. O problema (ou não, isso

depende da crença preliminar do leitor) é que, se um boato falso estiver circulando, os esforços para corrigi-lo podem não ajudar; podem ser inúteis e até mesmo prejudiciais (SUNSTEIN, 2010, p. 68).

Com efeito, em determinadas circunstâncias, a tentativa de criticar alguma notícia ou informação pode provocar o efeito reverso: dar à informação ainda mais publicidade e repercussão. Fenômeno semelhante acontece quando fatos até então praticamente anônimos ganham visibilidade em razão da tentativa da pessoa interessada de censurá-los ou removê-los da rede (Efeito Streisand).

Evidentemente, não se pode dizer que a informação sobre o suposto déficit nas contas previdenciárias seja propriamente um “fato anônimo”. Defende-se apenas que os esforços para a contestação do déficit previdenciário, ao invés de desconstruírem o principal argumento econômico da reforma, podem reforçá-lo ainda mais, afinal nem sempre a notícia reverbera de maneira fiel à fonte.

Por outro lado, Cass Sunstein (2010, p. 76) identifica três circunstâncias em que as correções não são contraproducentes: 1ª) se os que ouvem o boato falso não têm motivos fortes para acreditar nele; 2ª) se o conhecimento prévio sobre o assunto é pouco ou inexistente; e 3ª) se eles confiam em quem está apresentando correção.

Vê-se, portanto, que a reputação do agente de correção é fundamental para que a contrainformação seja uma eficiente fonte de esclarecimento. Nesse sentido, é importante ressaltar que, em 26 de junho de 2017, o Tribunal de Contas da União publicou o Acórdão n. 1295/2017 (TC 001.040/2017-0), com o objetivo de apurar informações sobre as contas, a forma de gestão e, particularmente, sobre a existência (ou não) de déficit da Previdência administrada pela União Federal (STRAPAZZON, 2019).

Carlos Luiz Strapazzon (2019), depois de proceder a uma análise minuciosa do Relatório, concluiu que os resultados do trabalho do TCU revelaram distorções, imprecisões, erros, negligências, desigualdades e inconsistências que impossibilitam por completo que a reforma da previdência seja reduzida a uma discussão simplista sobre déficit, tempo de contribuição e longevidade dos brasileiros.

Não obstante a consistência do Relatório do TCU, infelizmente, não foi dado ao referido documento a devida publicidade, fato que limitou sobremaneira o seu alcance e penetração social. Seria um excepcional mecanismo de correção e de transparência, pois, sem acesso a dados confiáveis, a discussão e a compreensão do alcance de reformas propostas acabam sendo comprometidas.

## 5 COMPORTAMENTO POLÍTICO-SOCIAL

A maioria das propostas legislativas de escopo restritivo possui dois traços característicos bem definidos. O primeiro tem a ver com o aspecto temporal. Historicamente, no Brasil, as propostas de emenda constitucional que resultaram na aprovação de reformas previdenciárias foram apresentadas no início do primeiro ano de mandato<sup>11</sup>. Certamente, não foi por acaso. No início do mandato, logo após ter sido eleito democraticamente pela maioria da população, o presidente da República goza de uma robusta margem de legitimidade que favorece a aprovação de medidas polêmicas de profundo impacto social. Além do mais, em razão da heurística da disponibilidade (KAHNEMAN, 2012, p. 175), uma medida aprovada no início de uma legislatura tem menos impacto nas eleições, e isso reduz significativamente seu custo político.

A segunda característica é que os projetos de alteração apresentados pelo Poder Executivo partem de paradigmas muito agressivos. Exemplificando: em um cenário hipotético, se o objetivo de um governo é instituir a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos para a aposentadoria, seria fortemente recomendável que a proposta inicial previsse a idade mínima de 67 (sessenta e sete) anos. Daniel Kahneman chama esse paradigma inicial de âncora (ou ancoragem), um dos processos cognitivos empregados em decisões não racionais, que funcionam como estratégias que ignoram parte da informação com o objetivo de tornar a escolha mais fácil e rápida (KAHNEMAN, 2012, p. 73).

Existem duas razões para a apresentação de textos preliminares mais agressivos. A primeira decorre do processo natural de desidratação aplicável a todas as tramitações legislativas que agravam o estado das coisas, sobretudo quando os votantes são eleitos pela população que será afetada pela reforma (ainda que o texto seja aprovado no início da legislatura, sua aprovação possui um custo político). A segunda razão, que está aliada à primeira, é a tentativa de desmobilização dos grupos destinatários da reforma, valendo-se de seus naturais institutos de preservação institucional. Em vez de lutar contra toda a sociedade, a estratégia do governo é fragmentar a população envolvida, dividindo-a em facções antagônicas (camadas categoriais), por meio de processos separados de negociação, que geram desconfiança e enfraquecem a densidade da resistência. Essas facções seriam as já mencionadas microzonas de polarização. Quanto maior o número de camadas categoriais

---

<sup>11</sup> A Proposta de Emenda Constitucional nº 33, que resultou na promulgação da Emenda Constitucional no 20, de 1998, foi apresentada em 28 de março de 1995, logo depois da eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso. A Proposta de Emenda Constitucional nº 40, que resultou na promulgação da Emenda Constitucional nº 41, foi apresentada em 30 de abril de 2003.

formadas, menor será a organização da resistência do público afetado e, conseqüentemente, menor será o nível de desidratação do texto.

Para compreender a segunda razão, há necessidade de revisitar quatro questões: 1<sup>a</sup>) todos os seres humanos possuem uma reserva limitada de altruísmo; 2<sup>a</sup>) a transferência compulsória decorrente do pagamento dos tributos, por si só, extrapola a cota de generosidade da maioria da população, desautorizando, na imensa maioria das vezes, outros aportes complementares de natureza filantrópica; 3<sup>a</sup>) a engrenagem que move os contribuintes a aportar recursos aos cofres públicos não é o sentimento de solidariedade, e sim a lógica da compensação, porquanto o pagamento do tributo não é uma manifestação nobre de amor ao próximo; antes, é uma autêntica barganha social; e finalmente, 4<sup>a</sup>) o funcionamento eficiente de um sistema de proteção social, *a priori*, independe de sua motivação.

Pois bem, conquanto o funcionamento atual do sistema de proteção independa de floreios germinados a partir da noção de solidariedade, uma coisa é certa: se o homem possui uma reserva limitada de altruísmo, e as transferências tributárias já extrapulam a cota de generosidade da maioria das pessoas, quaisquer acréscimos tributários são vistos como perdas, e o homem, definitivamente, tem aversão à perda.

Para Daniel Kahneman (2012, p. 73), quando diretamente comparadas ou ponderadas em relação umas às outras, as perdas assomam como maiores do que os ganhos. Essa assimetria entre o poder das expectativas ou experiências positivas e negativas tem um histórico evolucionário. Organismos que tratam ameaças como mais urgentes do que as oportunidades têm uma melhor chance de sobreviver e de se reproduzir (KAHNEMAN, 2012, p. 73).

Por esse viés, para a maioria dos envolvidos, a perda imediata infalível<sup>12</sup> decorrente da majoração significativa da alíquota da contribuição previdenciária, provavelmente, será mais incômoda do que a revisão dos critérios de elegibilidade dos benefícios previdenciários por meio do prolongamento do tempo de contribuição, sobretudo quando a expectativa de se aposentar se protraí no tempo. Assim, com base na Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019, provavelmente, um servidor de meia idade considera o aumento da contribuição previdenciária, com alíquotas que podem chegar a 22%, uma modificação muito mais agressiva do que o aumento da idade mínima para a aposentadoria.

Ademais, há necessidade de compatibilizar as atuais regras para a aposentadoria com o modelo de desempenho de Byung-Chul Han (2017). Atualmente, no âmbito do regime geral de previdência social, coexistem três espécies de aposentadorias programáveis (aposentadoria por idade,

---

<sup>12</sup> Condicionada apenas à fluência dos noventa dias.

por tempo de contribuição e especial). No caso da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social, a legislação não prevê a idade mínima como pressuposto para a concessão dos benefícios. Essa opção legislativa autoriza que pessoas já aposentadas, mas com pleno vigor laborativo, continuem exercendo atividade remunerada.

Segundo pesquisa realizada em setembro de 2016 pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL), posteriormente veiculada em diversos periódicos, mais de um terço das pessoas acima de sessenta anos<sup>13</sup> que já estão aposentadas no Brasil continuam trabalhando. A proporção é de 33,9%. Considerando os aposentados entre sessenta e setenta anos, o percentual dos que trabalham sobe para 42,3%. A principal justificativa (46,9%) entre os aposentados trabalhadores foi a necessidade de complementar a renda, pois a aposentadoria não seria suficiente para pagar as contas e as despesas pessoais. Já 23,2% dos entrevistados afirmaram que continuavam no mercado para manter a mente ocupada, enquanto 18,7% queriam se sentir mais produtivos<sup>14</sup>.

Apesar de as duas últimas motivações serem levemente diferentes, parece não haver dúvida de que ambas têm a ver com a ideia de que o trabalho é um importante medidor de desempenho. Somando-se as duas, chega-se ao percentual expressivo de 41,9%, isto é, praticamente a metade dos entrevistados disse que o retorno ao trabalho seria uma exigência psicológica. Esse é o alerta de Byung Chul-Han (2017). Para o autor sul-coreano, a sociedade do século XXI é habitada por sujeitos de desempenho e produção, que são empresários de si mesmos (HAN, 2017, p. 15-27). A positividade do mundo faz surgir novas formas de violência que desencadeiam enfermidades neuronais, a exemplo da depressão, do transtorno de déficit de atenção com síndrome da hiperatividade (TDAH), do transtorno de personalidade limítrofe (TPL) e da Síndrome de Burnout (SB).

Depois de décadas imersas em trabalho e produção, o imperativo de desempenho da pessoa é incompatível com a sua inércia. A verdade é que o ócio se tornou insuportável para a humanidade, de tal forma que o melhor remédio para a inatividade dos aposentados é manter a mente ocupada, como se o descanso fosse uma doença, e o trabalho fosse um remédio.

Isso reforça a interpretação de que, no cenário de uma reforma previdenciária, o prolongamento do tempo de contribuição e da idade para a aposentadoria seriam medidas de restrição muito mais palatáveis do que o aumento da alíquota das contribuições previdenciárias. Referida conclusão coincide ainda com os defensores do chamado “envelhecimento ativo” (LOUREIRO,

<sup>13</sup> Note-se que a pesquisa utilizou como público-alvo apenas os aposentados com mais de sessenta anos. Se forem considerados os aposentados mais jovens, há boa chance de esse número aumentar consideravelmente.

<sup>14</sup> Notícia disponível em: <https://glo.bo/2RFBXrP>. Acesso em: 15 abr. 2019.

2014, p. 119-120), dimensão que integra a ideia de sustentabilidade, corolário da afirmação de uma crise de financiamento do sistema previdenciário. Não basta permanecer no mundo do trabalho, há que nele ficar mais tempo.

Diante da circunstância de se conviver com níveis elevados de desemprego estrutural, porém, essa permanência se mostra cada vez mais difícil. Daí um papel fundamental de ativação e capacitação a cargo do Estado (LOUREIRO, 2014, p. 119). Há a necessidade de políticas de formação profissional de transição entre situações de desemprego para a de ocupação de outros postos de trabalho, o que impõe medidas de capacitação e de formação de capital humano convergentes com as necessidades atuais. O que nem sempre será possível, diante da rapidez com que muda o mundo do trabalho e do crescente risco de obsolescência da mão de obra, decorrente do incremento do uso de novas tecnologias. Trabalhadores menos qualificados são os que primeiro e mais fortemente sofrerão esses efeitos, atraindo também a necessidade de benefícios ou prestações de desemprego e mesmo de oferta de uma renda básica universal ou incondicional como remédio destinado a mitigar a falta de rendimentos decorrente. Será essa a nova feição da solidariedade do futuro?

## 6 CONCLUSÕES

Os estudos sobre as reformas estruturantes de profundo impacto social, como é o caso da reforma previdenciária, costumam apresentar uma abordagem maniqueísta, de tudo ou nada, centrada basicamente em duas análises supostamente incompatíveis: a econômica e a jurídica. Do ponto de vista econômico, defende-se a necessidade de contenção do gasto público por meio de um modelo compatível com a nova realidade do emprego, da longevidade e da fecundidade. De outro giro, o viés jurídico fundamenta-se em princípios humanistas que enaltecem a dignidade da pessoa e a vedação do retrocesso.

Neste breve ensaio, sem negar a importância dos diagnósticos tradicionais, pretendeu-se discutir a reforma previdenciária sob três perspectivas diferentes. Em primeiro lugar, como nenhuma reforma se dá em um vácuo social, é importante perscrutar o próprio sentimento da sociedade em relação ao seu dever constitucional de solidariedade. Conquanto existam registros textuais da solidariedade no texto constitucional, não seria insensato dizer que a solidariedade só foi escrita porque “não poderia não ter sido”, afinal a Constituição Cidadã floresceu, aos olhos do povo, como um poderoso instrumental para a defesa dos direitos. Porém, questionou-se se um modelo compulsório de solidariedade seria suficiente para convencer as pessoas sobre a necessidade de elas cooperarem. Concluiu-se que, na atualidade, a solidariedade espontânea, em regra, não passa de uma

estratégia de maximização de resultados individuais. Vale dizer, a solidariedade do mundo real depende da homogeneidade. Só existe solidariedade dentro de grupos homogêneos. O interesse coletivo costuma ser o somatório de interesses individuais.

O segundo viés de investigação diz respeito à importância da informação. Sabe-se que a publicidade informativa, além de viabilizar o controle das políticas públicas, fortalece o compromisso moral de coerência e de vedação à prática de condutas contraditórias. Porém, nem sempre o dever do Estado de dar publicidade possui correlação com o direito da sociedade de receber uma informação transparente. Nesse sentido, considerando que o apoio popular funciona como um importante mecanismo de legitimidade para o governo e o Congresso Nacional, o investimento público em publicidade pode ser uma excelente estratégia para a aprovação de reformas estruturantes. Isso justifica o vultoso gasto público com propagandas que enfatizam a existência de déficit nas contas previdenciárias. E por mais que algumas vezes se insurjam contra o discurso político de déficit, em determinadas circunstâncias, a contrainformação acaba tendo o efeito reverso.

A derradeira abordagem consiste na análise do comportamento político e social. Inicialmente, verificou-se que o fato de as propostas de reformas previdenciárias serem apresentadas no início dos mandatos não é à toa. Além de o presidente da República recém-eleito gozar de uma robusta margem de legitimidade, não há dúvida de que o custo político de uma medida impopular aprovada logo no começo da legislatura é significativamente menor ao tempo do pleito eleitoral subsequente. Também foram apresentadas as razões para os projetos de reforma partirem de paradigmas tão agressivos. Uma delas decorre da heurística da ancoragem. Quanto mais agressivos os paradigmas preliminares, maiores as chances de o texto final aprovado corresponder exatamente ao que o governo pretendia aprovar. Todos os projetos sobre reformas de conteúdo restritivo, por conta das negociações e tratativas políticas, desidratam no Congresso. A outra pode ser considerada uma tentativa de desmobilizar os grupos destinatários da reforma, valendo-se de seus naturais institutos de preservação institucional.

Em síntese, pretendeu-se romper com a abordagem tradicional, destacando-se a necessidade de analisar outros fatores extremamente relevantes e potencialmente decisivos para a aprovação das reformas sociais, como a previdenciária.

## REFERÊNCIAS

AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010.

DUVIGNAUD, Jean. **A solidariedade**. Lisboa: Instituto Piaget, 1986.

ESPOSITO, Roberto. Solidariedade, a mais frágil e necessária das utopias. **Instituto Humanitas Unisinos**, [s. l.], 24 nov. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2yUaOL8>. Acesso em: 14 fev. 2018.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. M. Norton, 1999.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. São Paulo: Zahar Editores, 1979.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**. Duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LEITÃO, Andre Studart. **Teoria geral da filiação previdenciária**. Controvérsias sobre a filiação obrigatória e a filiação facultativa. São Paulo: Conceito, 2012.

LEITÃO, Andre Studart; DIAS, Eduardo Rocha; SILVA, Alexandre Antonio Bruno da. Retração, Progressão, Expansão e Retrocesso: o Caminho Hírido para um Sistema de Proteção Social Sustentável. **Revista Opinião Jurídica**, [s. l.], v. 13, n. 17, p. 47-66, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3eiXbFE>. Acesso em: 26 maio 2019.

LOUREIRO, João. **Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MUÇOUÇAH, Renato de Almeida Oliveira. A terceirização debatida no parlamento brasileiro ante a experiência jurídica nacional e estrangeira: o Estado e a tutela do trabalho durante crises econômicas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 2, p. 149-174, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3b8vMnO>. Acesso em: 26 maio 2019.

NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

PINZANI, Alessandro. Reconhecimento e solidariedade. **Ethic@**, Florianópolis, v. 8, n. 3, p. 101-113, maio 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2Ki7Cf3>. Acesso em: 3 maio 2019.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RORTY, Richard. **Contingência, Ironia e Solidariedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora UNB, 1997.



ROSANVALLON, Pierre. Aonde foi parar a solidariedade? **Instituto Humanitas Unisinos**, [s. l.], 12 jan. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3a8LtKo>. Acesso em: 3 maio 2019.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social. Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 20, n. 1, p. 137-172, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32QTmni>. Acesso em: 10 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18593/ejgl.12749>.

SUNSTEIN, Cass. **A verdade sobre os boatos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

THALER, Richard. **Comportamento inadequado**. A construção da economia comportamental. Coimbra: Conjuntura Atual, 2015.