



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**RELATO TÉCNICO**

**DESVELANDO OS ARGUMENTOS REFORMISTAS: : UMA  
LEXICALIZAÇÃO DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS  
BRASILEIRAS**

**ALVINO DE SOUZA AMARAL, THIAGO DE MELO TEIXEIRA DA COSTA, DAVI AUGUSTO SANTANA  
DE LELIS,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Desvelando os argumentos reformistas: uma lexicalização das reformas previdenciárias brasileiras.

### Resumo:

O artigo tem como objetivo analisar a construção dos discursos reformistas no campo previdenciário brasileiro, observando tendências lexicais e aproximações com discursos dominantes. O *corpus* se constitui das exposições de motivos que deram origem às Emendas Constitucionais de número 20 (1998), 41 (2003), 88 (2015) e 103 (2019). Foi empregada a Análise de Conteúdo com o apoio do software IRAMUTEQ. Realizou-se a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), com a apresentação da Análise Fatorial das Correspondências (AFC). Emergiram seis classes que representam os principais pontos sustentados pelos governos, sendo eles: o crescimento populacional brasileiro e a elevação das despesas previdenciárias, as aposentadorias precoces e alta expectativa de vida dos brasileiros, aproximando setor público e privado, a legislação previdenciária brasileira, a dívida pública e o custo da previdência. Conclui-se que existe uma forte sustentação de demandas financeiras e do tratamento da previdência como um custo e não como um investimento em proteção social.

Palavras-chave: Previdência Social. Reformas Previdenciárias. Estado de bem-estar Social.

### Introdução:

A Constituição Federal de 1988 é um marco na construção da seguridade social no Brasil e inclui a previdência como um direito social, junto da saúde, da educação, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. Dispõe também sobre a organização do regime de previdência, atribuindo-lhe uma forma de regime geral, com caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 1988).

Como parte integrante do Sistema de Seguridade, a Previdência Social é um sistema público que busca garantir proteção econômica aos trabalhadores e à sua família, que estejam, por algum motivo, impossibilitados de exercer sua função ou que já tenham desempenhado o tempo de trabalho exigido por lei (MASSON, 2016). Tendo a previdência um importante impacto financeiro nas políticas de Seguridade Social, destacam-se as propostas de Emenda Constitucional (EC) para esse eixo específico (FERREIRA, 2019).

Desde sua promulgação, em 1988, a Constituição vem sendo modificada por Emendas Constitucionais (EC) nos artigos destinados ao tratamento da Previdência Social no Brasil, sendo elas a EC nº 03/93; EC nº 20/98; EC nº 41/03; EC nº 47/05; EC nº 70/12; EC nº 88/15 e EC nº 103/19 (BRASIL, 1988). Nesse sentido, é relevante examinar a construção lexical dos discursos concernentes à construção das reformas previdenciárias brasileiras. A lexicalização fornece a possibilidade de uma visualização do corpus, contribuindo significativamente para a compreensão

dos discursos particulares e sua aproximação com a ordem do discurso, ou seja, com as práticas sociais em redes particulares que vão constituir uma ordem social caracterizada pela dominância (FAIRCLOUGH, 2001). Filardi et al. (2016), ao realizar uma pesquisa exploratória, buscando avaliar os obstáculos culturais, burocráticos e políticos na implementação do Modelo de Excelência na Gestão Pública, evidencia a importância do uso da lexicometria como instrumento para a realização da análise de conteúdo aplicada ao estudo. Da mesma forma, a pesquisa de Silva et al. (2018), vale-se da lexicometria para investigar os discursos produzidos em documentos oficiais, evidenciando os sentidos e o sistema ideológico que sustentam as estratégias discursivas dadas pelos documentos oficiais.

Este artigo tem como objetivo central analisar a construção dos discursos reformistas no campo previdenciário brasileiro, observando recorrências lexicais e aproximações com discursos dominantes. Para tanto, o artigo é organizado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução; a segunda uma abordagem sobre a construção da previdência social brasileira, que situa o campo onde as práticas discursivas estão inseridas; a terceira uma descrição do percurso metodológico adotado para a realização do trabalho, explorando as emendas constitucionais analisadas, bem como a organização e a lexicalização dos dados; a quarta a apresentação dos dados levantados, assim como sua descrição e análise; e, por fim, a quinta e última seção uma explanação das considerações finais.

## **Parte 1. Estado de bem-estar social e a Previdência Social brasileira.**

O Estado de bem-estar social tem como norte a redução das desigualdades sociais, proporcionando à classe trabalhadora e à camada mais pobre da população condições de acesso à saúde, à educação, à segurança, entre outras. Essa forma de Estado é o resultado de lutas sociais, principalmente ligadas à luta de classes dos trabalhadores que se viram em um cenário de extrema desigualdade social após a Revolução Industrial no século XIX, cenário este, então, uma consequência do movimento político observado no centro das sociedades capitalistas. Porém, apesar dos avanços sociais, este mesmo Estado não deve ser compreendido como uma idealização, mas exatamente como é, uma construção política que se renova diariamente na busca da liberdade, do bem-estar econômico, da justiça social e da proteção do ambiente (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A contemporaneidade do Estado de bem-estar social é de enfrentamento de grandes desafios. Problemas como a incapacidade de atendimento das necessidades cada vez mais complexas dos indivíduos, formação familiar não homogênea, incertezas profissionais e demográficas estão no

centro das discussões acerca do futuro do Estado de bem-estar social. Isso porque a maioria dessas experiências foi formada em mundo pós-guerra onde se via uma homogeneidade no campo das relações sociais e familiares. Hoje o que se tem é a necessidade de adaptação do Estado de bem-estar a essa nova dinâmica social, econômica e política, o que se torna um grande desafio para a efetivação das políticas públicas ligadas que estão no centro dessa discussão (ESPING-ANDERSEN, 1995).

O Estado de bem-estar social, para além das garantias materiais que estão atreladas às necessidades sociais, deve estar pautado na promoção de serviços universais e com caráter preventivo, possibilitando a não alienação dos indivíduos e grupos da sociedade. Existe também a necessidade de compensação dos prejuízos causados pelo exercício das atividades econômicas privadas na vida social, assim promovendo o bem-estar no enfrentamento dos custos sociais gerados pela atividade econômica privada, garantindo a efetividade dos direitos, que devem estar atrelados à noção de cidadania, assentando-se na compreensão da igualdade entre os indivíduos e no exercício pleno de seus direitos (KERSTENETZKY, 2012).

Ainda segundo Kerstenetzky (2012), no Brasil, o Estado de bem-estar social tem na Era Vargas (1930-1945) o seu marco inicial. Desde então foram sendo desenvolvidas diversas políticas, tendo na promulgação da Constituição Federal de 1988 sua efetivação enquanto um sistema de seguridade e bem-estar social. Pós-1988, as políticas sociais ganharam novos contornos, tendo sido imediatamente afetadas pelo texto constitucional. A Constituição alicerçou o Sistema de Seguridade Social brasileiro, que tem na Saúde, na Assistência Social e na Previdência Social os seus três pilares, integrados em um conjunto de ações (BRASIL, 1988). Assim, a Seguridade é como um conjunto de princípios, regras e instituições que se estabelecem em um sistema de proteção que objetiva minimizar os efeitos contingenciais que de alguma forma impeçam o provimento das necessidades básicas dos indivíduos, sendo essas ações de iniciativa do Poder Público e da Sociedade (MARTINS, 2020).

A Previdência Social, foco central deste estudo, no grande Sistema de Seguridade Social brasileiro, tem o intuito de amparar o trabalhador em momentos em que estiver afastado do mercado de trabalho (SILVA; TEIXEIRA; COSTA, 2019), tendo por objetivo, “assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (BRASIL, 1991). Assim, a previdência é uma política pública que possibilita o amparo do trabalhador, assegurando sua subsistência e de sua família em momentos de contingência e estabelecendo um sistema de proteção social que possibilite o bem-estar individual

e coletivo (MARTINS, 2020).

O sistema previdenciário brasileiro pode ser pensado a partir de cinco períodos. Marcado pela expansão da cobertura dos benefícios, o primeiro período (1923 a 1930), caracterizou-se por uma forte fragmentação das classes sociais e tem na promulgação da Lei Eloy Chaves e na criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) seu ponto inicial. As políticas contencionistas e de restrição orçamentária marcam o segundo período (1931 a 1945), quando surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a partir da unificação das CAPs. O terceiro período (1946 a 1963) tem como principal característica a elevação das despesas e o início do sistema de repartição, sendo conhecido como o período da redemocratização. O quarto período (1964 a 1988), por sua vez, é marcado pelo aumento da cobertura dos benefícios, mas também por uma grande estratificação (SILVA; COSTA, 2016).

Ainda segundo Silva e Costa (2016), um quinto período nasce com a Constituição de 1988 e pode ser entendido a partir de uma reconstrução política, social e econômica do país. Assim, a Previdência Social passou de ações pontuais para um aprofundamento das discussões a partir dos problemas relacionados ao término do ciclo desenvolvimentista do Período Militar, à crise do financiamento e à crise de gestão entre ministérios e órgãos públicos, o que ocasionou a criação de conselhos em uma dinâmica política marcada pela redemocratização, assim como pelo sentimento nacional da necessidade de reconstrução do país e de forças políticas organizadas, situadas também em uma dinâmica internacional marcada pela construção do *Welfare-State* (OLIVEIRA, et al., 2020).

No Brasil, as políticas sociais possuem um papel estratégico no desenvolvimento do país, tendo em vista a possibilidade dessas políticas de estruturar uma nação socialmente e economicamente mais justa. A estruturação dessas políticas sociais é também importante por corroborar para a dinamização da produção, estimulando empregos e multiplicando a renda das famílias, reduzindo a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade (CASTRO, 2012). Dessa forma, principalmente quando se observam as regiões mais pobres do país, a Previdência Social possui significativos impactos na economia local, pois pode proporcionar o desenvolvimento dos municípios e contribuir para a redução de desigualdades regionais, o que mostra sua relevância como um instrumento de proteção social (FAGNANI, 2018).

A Constituição Federal de 1988, é, portanto, um marco na construção da Seguridade Social no país, pois trouxe no texto constitucional princípios e diretrizes que direcionaram e intensificaram as políticas de proteção social. Desde então, várias regulamentações foram sendo executadas, bem

como diversas reformas constitucionais, reformas estas que modificaram as políticas e o Sistema de Seguridade de uma forma geral (OLIVEIRA; et al., 2020). Portanto, quando pensamos na seguridade social brasileira, é inegável o marco que a Constituição de 1988 representa, primeiro pela abrangência das ações institucionalizadas e segundo pela concepção dessas ações enquanto direitos sociais. Os três pilares, a saúde, a previdência e a assistência social, tornam-se motores para a construção e a efetividade da cidadania no Brasil, pois representam a possibilidade de muitos brasileiros de acessar instrumentos essenciais à construção de uma vida mais digna e a um sistema público de proteção social.

## Parte 2. Caminhos metodológicos

Esta pesquisa se caracteriza como qualitativa e descritiva, cujo objetivo geral é analisar a construção dos discursos reformistas no campo previdenciário brasileiro, observando recorrências lexicais e aproximações com discursos dominantes. Para tanto, tem com objeto de análise as Exposições de Motivos de quatro reformas previdenciárias, estabelecidas por emendas constitucionais (EC) em quatro governos distintivos, governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011), Dilma Rousseff (2011 - 2016) e Jair Messias Bolsonaro (2019 - Atual). Os dados coletados foram organizados em categorias a partir das ideias principais contidas nos documentos. De forma situada, são analisadas as justificativas ligadas às emendas Nº 20, Nº 41, Nº 88 e Nº 103 com detalhamento apresentados no Quadro 1. A análise foi desenvolvida segundo a técnica proposta por Laurence Bardin e seguiu as três etapas descritas pela autora, sendo elas: (1) pré-análise; (2) exploração do material; (3) tratamento dos resultados obtidos, e (4) interpretação (BARDIN, 2009).

**Quadro 1 - Detalhamento das Emendas Constitucionais Analisadas**

EC	Proveniência	Objetivo	Autoria	Proposição	Promulgação
Nº20	PEC 33/1995	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	Poder Executivo	28 de março de 1995	15 de dezembro de 1998
Nº 41	PEC 40/2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	Poder Executivo	30 de abril de 2003	19 de dezembro de 2003
Nº88	PEC 457/2005 (PEC 42/2003)	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao	Senado Federal - Pedro Simon -	31 agosto de 2005	7 de maio de 2015

		Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	PMDB/RS		
Nº 103	PEC 6/2019 (OF 13/2019)	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.	Poder Executivo	20 de fevereiro de 2019	12 de novembro de 2019

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base nas Emendas Constitucionais.

Na primeira fase, pré-análise, foi estabelecido o quadro referencial teórico, a fim de compreender a formação da previdência social brasileira, bem como a escolha e organização do material eleito para a análise, as Exposições de Motivos anteriormente citadas de forma pertinente, homogênea e representativa. O material foi sistematizado e organizado, possibilitando a leitura geral de todos os documentos possibilitando uma visão ampliada de todo o material.

Na segunda fase, exploração do material, com o apoio do software IRAMUTEQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires), realizou-se a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) do corpus textual com a apresentação, ainda, Análise Fatorial das Correspondências (AFC), buscando a visualização dos léxicos utilizados pelos agentes reformistas, bem como da proximidade entre as reformas, possibilitando maior compreensão dos principais argumentos traçados pela agenda reformista no campo previdenciário brasileiro.

Na terceira e quarta fase, tratamento dos resultados obtidos e interpretação foram observadas as categorias mapeadas, leitura dos resultados e a partir deles, a interpretação dos dados frente ao objetivo e aspectos teóricos traçados e levantados para dar suporte à análise, possibilitando a síntese do conteúdo estudado e a investigação dos argumentos traçados para a defesa das reformas previdenciárias brasileiras.

### Parte 3. Resultados e discussões

O *corpus* geral dessa análise foi constituído pelas justificativas de quatro emendas constitucionais. Apresentada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso - Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a primeira justificativa analisada parte da emenda constitucional n.º 20. A emenda, alterou o sistema de previdência social brasileiro trazendo significativas mudanças como a transição para a utilização do tempo de contribuição em detrimento ao tempo de serviço do trabalhador, entre outras.

A segunda justificativa analisada, está atrelada a emenda constitucional de n.º 41. Foi apresentada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva - Partido dos Trabalhadores (PT), tendo como

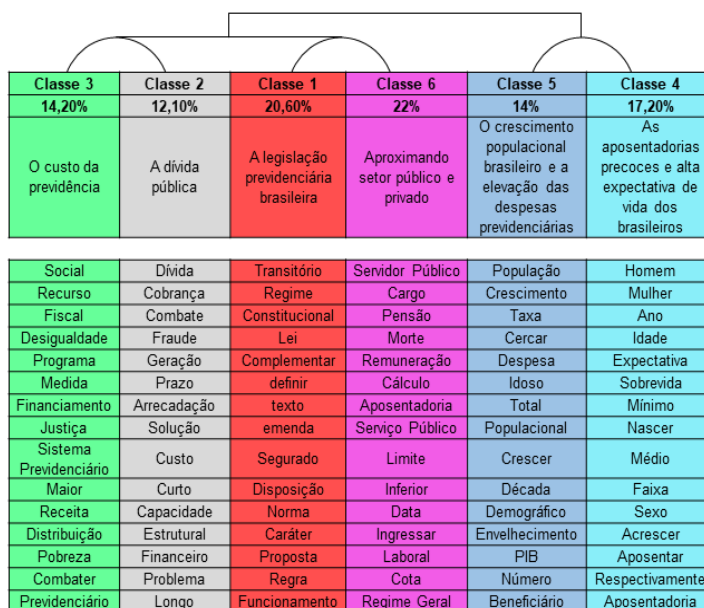
foco principal o setor público. Essa reforma instituiu, dentre outras, a utilização média de todos os proventos do servidor como cálculo para as aposentadorias e a contribuição previdenciária dos servidores já aposentados. Já no governo de Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores (PT), a justificativa analisada parte da emenda constitucional de n.º 88. Ao contrário das outras justificativas analisadas, a emenda não teve iniciativa do Poder Executivo, tendo a autoria de Pedro Simon - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em que ficou estabelecida a idade para aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos no setor público.

A última justificativa analisada, é parte da reforma previdenciária mais recente, dada pela emenda constitucional de n.º 103 e proposta pelo governo de Jair Messias Bolsonaro, à época filiado ao Partido Social Liberal (PSL). A emenda fixou a idade mínima em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres para se aposentar; aumentou o tempo mínimo de contribuição, mantendo uma distinção entre trabalhadores do setor privado e do setor público, sendo o tempo mínimo estipulado para o setor privado de 20 anos para os homens e 15 anos para as mulheres, e para o setor público de 20 anos de contribuição para ambos os sexos, estabeleceu-se, também, regras de transição, novas regras de cálculo de benefícios, entre outros.

Os quatro textos foram separados em 509 segmentos de texto (ST), tendo sido aproveitados 437 na análise, com índice de aproveitamento de 85,85%. A literatura aponta serem consideradas amostras significativas de aproveitamento, índices superiores a 75% (SOUZA et al., 2018; CAMARGO; JUSTO, 2013). A análise identificou 17.929 ocorrências, sendo distintas 3.094 palavras e 1603 o número de hápax, ou seja, palavras com uma única ocorrência no *corpus* textual, representando 8.94% e 51.81% das ocorrências e das formas distintas respectivamente. Após análise dos léxicos hierarquizados, bem como sua concordância nos segmentos da classe e classificação foi possível a identificação dos principais argumentos utilizados nas justificativas para convencimento da necessidade das reformas no campo previdenciário permitindo a formulação de um nome para cada uma delas. As classes são apresentadas na Figura 1.



**Figura 1- Classificação Hierárquica Descente (CHD) das justificativas**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

O *corpus* analisado foi dividido em 6 classes finais, classificado, inicialmente, em dois *subcorpos*. No primeiro, obteve-se a classe 4, com 75 dos STs, o que corresponde a 17,16% do total dos segmentos retidos, e a classe 5, com 61 dos STs, representando 13,96% do total. O segundo subcorpo, se dividiu ainda em uma segunda subdivisão gerando na primeira a classe 6 com 96 dos STs o que representa 21,97% do total, e a classe 1, com 90 dos STs correspondendo a 20,59% do total. A segunda subdivisão gerou ainda, a classe 2 e a classe 3, tendo a primeira 53 dos STs e 12,13% do total, e a segunda 62 dos STs e 14,19% do total dos segmentos retidos pelo *software*.

A quarta classe, guarda forte proximidade lexical com a quinta classe, sendo ainda, as classes mais isoladas no *corpus*. Denominada “**as aposentadorias precoces e alta expectativa de vida dos brasileiros**”, a classe apresenta as justificadas ligadas a necessidade da elevação da idade para a aposentaria, por isso, traça uma diferenciação entre “homens” e “mulheres”, que aparecem no topo da classificação hierárquica, seguidos dos léxicos “ano” e “idade”. Aponta ainda, a concepção de que no Brasil, há uma crescente “expectativa” de “sobrevida”, e que essas são responsáveis por um longo período de “duração” dos benefícios de “aposentadoria”, aposentadoria essa, com uma grande discrepância entre “pobres” e “ricos”, já que os primeiros não teriam as mesmas capacidades de manutenção de empregos formais durante sua vida laboral, quanto os primeiros.

A quinta classe, denominada “**o crescimento populacional brasileiro e a elevação das**

**despesas previdenciárias**” apresenta proximidade lexical com a quarta, pois traz léxicos relacionados ao crescimento populacional, sendo “população” o léxico com maior significância na classe, seguidos por “crescimento”, “taxa”, “cercar”, “despesa”, “idoso”, entre outros. A construção lexical da segunda classe evidencia que o crescimento populacional é apresentando como justificativa que inviabiliza a manutenção do modelo previdenciário vigente, buscando demonstrar preocupação acerca da viabilidade futura com discurso focado na ideia do baixo crescimento da população jovem em detrimento da população idosa, o que geraria um colapso tendo em vista a característica contributiva do sistema previdenciário brasileiro.

O trabalho de Fleury e Alves (2004), ajuda a compreensão de que esse discurso sempre esteve presente nas proposições das reformas previdenciárias. A apresentação de questões demográficas sempre esteve no centro das escolhas argumentativas para a construção da previdência social como o principal fator do déficit da dívida da União por representar seu maior gasto (FLEURY, S.; ALVES, R. 2004). Da mesma forma, para Vianna (2017) a argumentação reformista gira em torno da pressão demográfica em que “o envelhecimento, vale dizer, a transformação da estrutura etária da população brasileira, aparece como uma catástrofe que ameaça a Previdência esse envelhecimento é tratado como “sobrevida”, um termo técnico do jargão atuarial que mal disfarça sua sinistralidade” (VIANNA, 2017, p. 17).

A classe 6, no que lhe concerne, foi denominada “**aproximando setor público e privado**”, tem forte proximidade lexical com a classe 1. O “servidor público” é um léxico importante por isso se mantém no topo de uma das classes, isso porque, aparece nos quatro textos analisados como parte importante das “despesas” tidas com os sistemas previdenciários. Argumenta-se nas justificativas que sua “remuneração” se diferencia do setor “privado” e há forte discrepância entre seus benefícios e sua contribuição para a previdência. A fórmula de “cálculo” de seu benefício seria injusto, permitindo a aposentadoria com base nos proventos do último “cargo” e ainda possibilitando que pessoas em plena capacidade “laboral” se aposentem gerando importante despesa para a sociedade.

A classe 1, mantém proximidade lexical com a 6 classe, ligada a necessidade de construção de um sistema “transitório” para os servidores públicos em direção a uma maior proximidade às regras aplicadas ao setor privado. Denominada de “**a legislação previdenciária brasileira**”, a classe 1, traz léxicos associados a busca da construção de uma ideia de desigualdade entre os regimes próprios e o regime geral de previdência social demonstrando a necessidade de que a legislação passe por modificações que comportem a nova realidade social, estando, inclusive, defasada quando comparada

a legislações internacionais, o que se propõe na última reforma realizada é a construção de um regime de capitalização.

Por fim, as classes 2 e 3, mantêm proximidade lexical, sendo a classe 2 intitulada “**a dívida pública**”, isso porque, constrói a argumentação de que existe uma relação direta entre o aprofundamento da “dívida” pública brasileira com a “previdência social” e que então, não haveria outras opções que solucionassem o problema senão as reformas por ora proposta. Esta classe demonstra principalmente os argumentos com base em aspectos “financeiros” e fiscais, construindo a ideia de um “problema” “estrutural” que precisa ser “combatido”. Mais uma vez, assim como demonstrado pela classe 5, a previdência social é tida como um instituto que gera “custo”, a partir de suas altas despesas administrativas, bem como as “fraudes” o que intensificaria o processo de endividamento brasileiro.

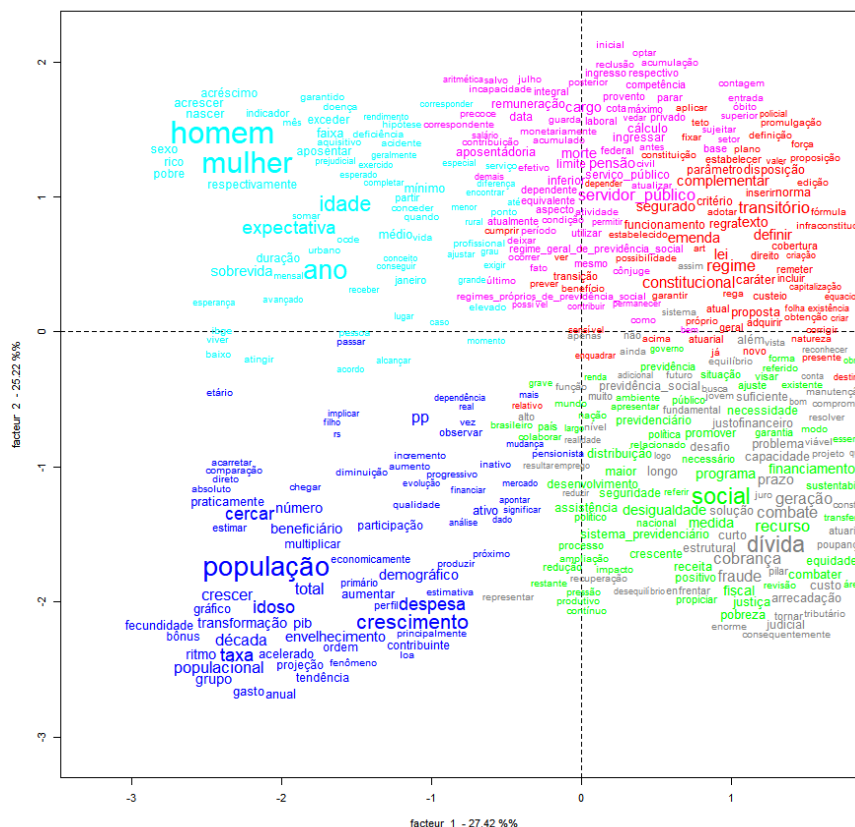
O combate a essa estrutura dispendiosa, seria, então, a “solução” para transformar o país em um campo de oportunidades. A solução estaria pautada na construção de caminhos que evitassem os “custos” causados pelo sistema previdenciários, freassem o endividamento público, focando no desequilíbrio financeiro da previdência apontado pelos documentos. A viabilidade **financeira** é foco dessa classe, viabilidade essa, partindo da premissa básica da instituição previdenciária como um “custo”, uma “despesa”, como um verdadeiro “problema” que ajuda a inviabilizar o desenvolvimento do país e o investimento em outras políticas públicas e até mesmo no setor privado. Assim, a inviabilidade precisa ser combatida, de modo a se tornar mais “justa”, além de não comprometer as próximas “gerações” com os altos custos gerados pelo instituto.

A dívida pública aparece com um dos principais argumentos que vão sustentar as dinâmicas reformistas, sendo estrutural para esse movimento, alimentando um ciclo vicioso que sustenta, expande e fortalece o mercado financeiro em detrimento de políticas públicas universais que atuam na queda das desigualdades e na melhoria da condição de vida dos cidadão brasileiros (SILVA, 2018). A reforma é tida como estratégia para o controle da dívida pública, estabilização e confiança de investidores (LOURENÇO, LACAZ; GOULART, 2017). Sendo que, “quem ganha com as modificações que foram propostas são os capitalistas hegemônicos pelo capital financeiro, com a abertura de mercado para a previdência privada e a manutenção dos lucros derivados do sistema da dívida pública” (SILVA, 2019, p. 227).

A última classe apresentada, a classe 3, pode ser denominada como “**o custo da previdência**”, a aproximação lexical com a classe 2, está relacionada à temática financeira. Apesar de o léxico no

topo do *cluster* ser “social”, o que se percebe é uma aproximação relacionada a temática do financiamento da política social e dos seus “custos”, assim o léxico “social” aparece de forma associada aos termos “custeio”, “encargos”, recursos, entre outros. Existe a construção de uma argumentação pautada na concepção de que a previdência social é fonte principal dos desequilíbrios “fiscais”, e que esse desequilíbrio inviabiliza o investimento em políticas públicas. Percebe-se o forte teor financeiro pautados na construção dos discursos das justificações ao observarmos as classes 3 e 2 com 26,30% dos segmentos de textos analisados com uma relação direta aos léxicos “recurso”, “fiscal”, “dívida” e “cobrança”, mais significante se expandirmos a aproximação com as classes 1 e 6, pela sua proximidade, existe uma predominância de 68,9% dos segmentos textuais com alguma proximidade desses léxicos. Na Figura 2 é apresentada a Análise Fatorial das Correspondências (AFC), que visualmente, ajuda na compreensão de como as classes estão interligadas.

**Figura 2-** Representação fatorial das justificativas



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

Observa-se na representação fatorial o maior distanciamento das classes 5 (azul-escuro) e 4 (azul-claro), em detrimento das outras classes, sendo a classe 5, “o crescimento populacional

**brasileiro e a elevação das despesas previdenciárias**” destacada pelo seu distanciamento, pouco se conectando com as outras classes, o que demonstra uma delimitação clara do argumento nas justificativas da mesma forma que a classe 4 “**as aposentadorias precoces e alta expectativa de vida dos brasileiros**”, ainda que esta, tenha um pouco mais de proximidade com os léxicos ligados à classe 6 (rosa), “**aproximando setor público e privado**”. A classe 6, interage com a classe 1 (vermelho) “**a legislação previdenciária brasileira**”, de forma muito próxima, o que demonstra que os argumentos estão intrinsecamente relacionados. Por fim, a classe 2 (cinza), “**a dívida pública**” e a classe 3 (verde), “**o custo da previdência**” se destacam, também, pelo imbricamento entre os léxicos, o que corrobora com a importância dos argumentos financeiros para as duas classes.

A construção das justificações, estão atreladas, então, a dinâmica da redução dos gastos públicos com a política previdenciária, e pela não percepção da política social como um investimento. A ideia parte do princípio que não há alternativas viáveis, sendo as reformas a única solução, buscando construir um distanciamento entre as ações executadas e a agência política, que através de escolhas linguísticas pautadas na situação fiscal, econômica, social e financeira do país, obscurecem a natureza política da construção das reformas (BORRIELLO, 2017). Deste modo, o que se percebe é a construção de uma ideia/força que parte de princípios financeiros e da necessidade de inserção da austeridade, assumindo um ponto central nas discussões que cercam as propostas de políticas para o campo social (FERREIRA, 2019), o que evidencia a importância da compreensão dessas temáticas frente às políticas públicas de Seguridade Social. Como “o imperativo da “austeridade” e do ajuste fiscal encobre o propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado pela Constituição de 1988” (FAGNANI, 2018, p. 70), a percepção é de que a cada dia torna-se mais forte a inserção desses discursos na formulação de políticas e de reformas orientadas por essas concepções.

Ao analisar discursos do Fundo Monetário Internacional (FMI), Farnsworth e Irving (2018), constatam que existe uma forte utilização de termos como “Consolidação Fiscal”, “Responsabilidade Fiscal”, “Disciplina Fiscal”, “Alívio de dívidas” e “Orçamentos equilibrados” como termos alternativos ao léxico austeridade, evitando a conotação negativa do termo, mas mantendo sua lógica de atuação e seus objetivos. Junto das palavras “crise”, “dívida”, “desequilíbrios”, “déficit” e “reformas de mercado” que estão fortemente associadas ao discurso de austeridade (FARNSWORTH; IRVING, 2018). Fica evidenciado que as propostas de reformas se associam textualmente a dinâmicas que irão permitir que as possíveis diferenças entre os governos não sejam limitantes para o emprego de léxicos similares quando o assunto é reforma da previdência social.

Assim, os dados possibilitam a compreensão do fenômeno reformista e constatação de uma agência por parte de seus autores em inserir dinâmicas no campo previdenciário sustentadas por argumentos ligadas a discursos hegemônicos.

## Conclusões

A previdência social é um instituto de fundamental importância para a redução das desigualdades sociais e para a afirmação do estado de bem-estar social disciplinado pela Constituição Federal brasileira, que junto da saúde, da educação, do trabalho, entre outros, possibilita o bem-estar de forma individual e coletiva. Porém, o sistema previdenciário brasileiro, vem sofrendo diversas modificações, o que torna importante a compreensão das justificativas utilizadas para a aprovação das emendas constitucionais, possibilitando a verificação dos discursos que guiam toda a agenda de reforma propostas ao longo dos mais de trinta anos da promulgação da Constituição brasileira.

Neste sentido, este artigo buscou analisar léxicos de justificativas apresentados junto às propostas de emendas constitucionais, que buscam o convencimento da necessidade da reforma proposta naquele momento, tendo como objetivo a descrição lexical para a construção dos discursos políticos em prol das reformas previdenciárias brasileira. Emergiram seis classes lexicais, que corresponderam a seis tópicos de justificação para a reforma proposta, sendo eles denominados pelos autores como: classe 5: **“o crescimento populacional brasileiro e a elevação das despesas previdenciárias”**; classe 4: **“as aposentadorias precoces e alta expectativa de vida dos brasileiros”**; classe 6: **“aproximando setor público e privado”**; classe 1: **“a legislação previdenciária brasileira”**; classe 2: **“a dívida pública”** e a classe 3: **“o custo da previdência”**. Observou-se que apesar de delimitadas, existe uma forte conexão e importantes similaridades entre os léxicos agenciados pelos autores dos textos, mesmo propostas em governos distintos.

O trabalho se mostrou de grande importância para a compreensão do posicionamento governamental e dos léxicos utilizados nas justificativas das propostas de emendas constitucionais, ainda que a inserção do instrumento na pesquisa qualitativa se apresenta como um grande desafio metodológico, tanto em seu manuseio, quanto na leitura e compreensão dos dados levantados pelo sistema. Neste sentido, fica a importância da construção de caminhos metodológicos que permitam, cada vez mais, uma plena comunicação entre os dados estatísticos gerados por um *software* e a interpretação do pesquisador, ambos de grande importância para a compreensão de fenômenos

sociais.

### **Agradecimentos**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

### **Referências**

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal, Edições 70, LDA, 2009.

BORRIELLO, A. 'There is no alternative': How Italian and Spanish leaders' discourse obscured the political nature of austerity. *Discourse & Society*. v. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 20 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.212 - Lei orgânica da seguridade social. 24 de julho de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm) Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA. Prefácio. In: KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo** – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CAMARGO, B. V., Justo A. M. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. Universidade Federal de Santa Catarina [Internet]. 2013 [citado 2015 out 15].

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do estado de bem-estar na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, pág. 73-111, 1995.

FAGNANI, E. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos - Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária. 2018.

FAIRCLOUGH, N. , The dialectics of discourse. **Textus**, Vol. XIV No. 2, pp. 231-242, 2001.

FAIRCLOUGH, N. Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica. Trad.;; MELO, I. F. de. **Linha D'Água**, [S. l.], v. 25, n. 2, p. 307-329, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/linhadagua/article/view/47728>. Acesso em: 02 mar. 2021.

FERREIRA, M. R. J. Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira. In: LACERDA, A. C. (Coord.) **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FILARDI, F. *et al.* (Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública

(MEGP). **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 50, n. 1, p. 81-106, fev. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612142566>.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 38, n. 6, p. 979 a 1022, 2004.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo** – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LOURENÇO, E. Â. S., LACAZ, F. A. C. e GOULART, P. M. Crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 467-486, set./dez. 2017.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. 39. Ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2020.

MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

SILVA, C. A. *et al.* Uma análise lexicométrica dos documentos oficiais sobre a cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal. **Desenvolvimento e Sociedade**, [s. l], n. 4, p. 75-109, jul. 2018.

SILVA, L. L.; COSTA, T. de M. T. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SILVA, M. A. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 135, p. 213-230, maio/ago. 2019.

SILVA, M. L. L. Crise, trabalho e “financeirização” da Previdência Social na Itália e no Brasil. **SER Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 407-443, jul.-dez. 2016.

SILVA, M. L. L. da. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 131, p. 130-154, jan./abr. 2018.

SILVA, R. A.; TEIXEIRA, E. A.; COSTA, T. M. T. As políticas de previdência social sob a ótica do modelo incremental. **Nucleus** (Ituverava), v. 16, p. 171-182, 2019.

SOUZA M. A. R., et al. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Rev Esc Enferm USP**. 2018.

SOUZA, M.A.R.; WALL, M.L.; THULER, A.C.M.C; LOWEN, I.M.V.; PERES, A.M. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 52, 2018.

VIANNA, M. L. T. W. Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. **Futuros do Brasil: Textos para debate**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-19, maio. 2017.