

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Gabriela Silva Nogueira de Araujo**

**O Regime Próprio de Previdência Social no Brasil:**  
**uma análise das reformas previdenciárias**

Belo Horizonte  
2014

**Gabriela Silva Nogueira de Araujo**

**O Regime Próprio de Previdência Social no Brasil:  
uma análise das reformas previdenciárias**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte  
2014

**Gabriela Silva Nogueira de Araujo**

**O Regime Próprio de Previdência Social no Brasil:  
uma análise das reformas previdenciárias**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

---

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

---

Telma Menicucci (Membro da Banca) – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 18 de Novembro de 2014

## RESUMO

As reformas do sistema previdenciário brasileiro dos servidores públicos civis realizadas em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), introduziram modificações importantes no ordenamento jurídico brasileiro. Na década de 1990, foi identificada uma crise da previdência social. Estimativas apontavam para a existência de um déficit estrutural que iria resultar na inviabilidade financeira do sistema. Existiria também uma “injustiça social” entre os regimes previdenciários que deveria ser suprimida. Imerso nesse contexto, ambos os governos tentaram imprimir modificações na previdência social que buscavam solucionar a crise existente. O objetivo do trabalho é analisar o processo de formulação das reformas previdenciárias respondendo a duas questões: Por que foram necessárias duas reformas subsequentes do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)? Quais são as semelhanças entre as duas propostas apresentadas, em 1995 e em 2003? A hipótese do trabalho é que o modelo incremental de análise de políticas públicas contribui para entender o processo de formulação da reforma da política previdenciária. A metodologia de estudo foi baseada na análise e comparação das duas reformas a partir de referencial documental e revisão bibliográfica. O governo de FHC, na reforma de 1998, introduziu na previdência social medidas como o caráter contributivo do regime, a observância do princípio financeiro e atuarial, a vedação de acumulação de cargos, a vedação de benefício com valores maiores que a remuneração do servidor, fim da contagem de tempo fictício e estabelecimento da previdência complementar. Porém as proposições que previam a contribuição dos inativos e pensionistas, vista como fundamental para se alcançar o equilíbrio financeiro, e o fim da paridade como forma de reajuste dos benefícios foram rejeitadas. Essas retornam em 2003, recebendo novo exame do Congresso Nacional e sendo aprovadas.

Palavras-chave: Previdência Social, Processo Decisório, Servidores Públicos, Ajuste Fiscal.

## ABSTRACT

The reforms of the Brazilian pension system of civil government employees in 1998, the government of Fernando Henrique Cardoso (FHC), and in 2003, the government of Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), introduced important changes in Brazilian law. In 1990, the crisis of social security was recognized. Estimates pointed to the existence of a structural deficit that resulted in impossible financial viability of the system. There would be also a "social injustice" between the pension systems that should be abolished. Immersed in this context, both governments tried to print changes in welfare law to resolve the crisis. This work objective is to analyze the process of formulating pension reforms answering two questions: Why were necessary two subsequent reforms in the government employees pension system? What are the similarities between the two proposals, in 1995 and 2003? The hypothesis of work is that the incremental model of policy analysis helps to understand the process of formulating the reform of the pension system. The study methodology was based on the analysis and comparison of the two reforms from reference documents and literature review. The FHC reform introduced in pension system contributory as the observance of financial and actuarial principle, sealing of values remuneration higher than the salary of the government employees, ending of the count of fictitious time and establishment of complementary pension. But the retirees and pensioners contributions and the end of parity as form of readjustment benefits were rejected. These return in 2003, receiving new survey from the National Congress and being approved.

**Keywords:** Social Pension System, Decision Making, Public Servants, Fiscal Adjustment.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características distintivas dos Modelos de Repartição Simples e de Capitalização .....	16
Quadro 2 – Características das reformas Paradigmáticas e Paramétricas .....	35
Quadro 3 - Características reformadas no sistema previdenciário brasileiro através das EC n° 20/98 e EC n° 41/03 .....	65

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Distribuição Percentual da Idade Média de Aposentadorias dos Civis do Executivo Federal para aposentadorias Integrais Segundo Faixas Etárias no ano de 1996 .....	38
Tabela 2- Gastos Previdenciários por regime, em 1996.....	40
Tabela 3 – Despesa com Pessoal da União em bilhões de reais entre 1991 e 1996.....	46

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Composição do Sistema Previdenciário Brasileiro .....	29
Figura 2 – Despesas dos RPPS entre 1998 e 2005 .....	38



## ABREVIACÕES

CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CE	Comissão Especial
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
EC	Emenda Constitucional
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do menor
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPM	Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IAPB	Institutos de Aposentadorias e Pensões dos bancários
IAPI	Institutos de Aposentadorias e Pensões dos industriais
IAPTEC	Institutos de Aposentadorias e Pensões dos empregados em transportes e
IAPC	Institutos de Aposentadorias e Pensões dos comerciários
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos
IAPAS	Instituto Administração Financeira da Previdência
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
FHC	Presidente Fernando Henrique Cardoso
Lula	Presidente Luiz Inácio Lula da Silva
FUNRURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RGPS	Regime Geral de Previdência
RJU	Regime Jurídico Único
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1.	Introdução.....	11
2.	O Contexto Histórico da Previdência Social do Servidor Público .....	14
2.1	O Estado de Bem Estar Social e a Previdência .....	14
2.2	A Previdência Social no Brasil.....	21
3.	As Reformas Previdenciárias dos Governos FHC E LULA .....	31
3.1	O modelo Incremental .....	31
3.2	Por que reformar a previdência?.....	33
3.3	A Emenda Constitucional n° 20/98.....	41
3.4	A Emenda Constitucional n° 41/03 .....	51
4.	Conclusões.....	67
5.	Referências .....	69

## 1. Introdução

Esse trabalho é um estudo do processo de formulação das reformas empreendidas no sistema previdenciário brasileiro dos servidores públicos civis em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). As perguntas centrais que nortearão a pesquisa são: por que foram necessárias duas reformas subsequentes, de acordo com a concepção dos governos, com um pequeno lastro temporal, no ordenamento jurídico do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)? As mudanças introduzidas em 2003 trouxeram uma nova perspectiva para o sistema previdenciário, dado que se tratava de um governo ideologicamente diferente do seu antecessor, ou representariam um complemento à proposta implementada em 1998?

As políticas públicas são definidas, segundo Saraiva (2006), como decisões públicas, pautadas na ação ou omissão, que visam modificar a realidade por meio de objetivos e alocação de recursos. (SARAIVA, 2006) As análises da política previdenciária serão amparadas pela teoria do ciclo de políticas públicas. Segundo Howlett e Ramesh (1995, apud RUAS e ROMANINI, 2013) o ciclo de políticas públicas envolve a montagem da agenda, a formulação da política pública, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. Segundo Soares (2014), integra o ciclo as seguintes fases: o planejamento, momento em que se desenha a realidade pretendida a partir do diagnóstico da situação atual; a execução do plano, nessa etapa as ações propriamente ditas serão realizadas, são analisados os recursos financeiros, a atribuição de competências para os diversos agentes envolvidos e sua capacidade técnica; o monitoramento e avaliação, busca identificar a correspondência entre o plano e as ações implementadas; e a reformulação, após o diagnóstico realizado na fase anterior, serão feitos os ajustes. Brewer (1974, apud RUAS e ROMANINI, 2013) apresentou o ciclo de políticas públicas como um processo dinâmico, em que há alterações das políticas durante todo o curso do ciclo.

Na concepção do ciclo de políticas públicas, considera-se a *policy* resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político (*politics*). Não se trata de imaginar que efetivamente existam fases estanques e sequenciadas na realidade, porém de usar essa suposição como um recurso para analisar as políticas públicas. (RUAS e ROMANINI, 2013, p. 8)

A reforma da previdência social pode ser considerada uma política redistributiva. Segundo Frey (2000), as políticas redistributivas envolvem, normalmente, um conflito político, que é pautado pelo deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou valores sociais entre os diferentes grupos sociais, implicando custos políticos e eleitorais significativos.

As novas medidas aprovadas representaram perdas tangíveis aos seus assegurados. Foi imposta taxaço aos aposentados e pensionistas que reduziu o valor dos benefícios auferidos. Para os servidores ativos, as reformas previram novas regras para concessão das aposentadorias voluntárias que implicavam maior tempo de permanência no trabalho público e, novamente, valores diminuídos dos benefícios. Os ganhos oriundos da reforma previdenciária não se concentraram efetivamente em um grupo social, mas em toda a sociedade brasileira, através da economia realizada pelo governo, o que possibilitou a aplicação de recursos em outras áreas sociais.

A reforma da previdência, como uma política redistributiva, é conflitante e representa altos custos políticos, já que o interesse de um grupo específico é afetado negativamente em favor de um benefício amplo concedido a todos. Para promover mudanças de cunho redistributivo, é necessário que os governos adotem medidas que visem diminuir os conflitos existentes. Segundo Pierson (1996, apud FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), ao aprovar políticas de cunho redistributivo, os políticos buscam estratégias que diminuam a possibilidade de identificação de responsáveis pelas reformas. Isso levaria a diminuição do potencial para a realização de reformas radicais.

Em primeiro lugar, pelo fato de que, enquanto o custo imposto a determinados setores é significativo e imediato – o que tende a ocasionar movimentos dotados de preferências intensas -, os benefícios gerados para a sociedade, se de fato o forem, o serão a médio e longo prazo. (MELO e ANASTASIA, 2005, p. 302)

Na aprovação das reformas da política previdenciárias, os governos FHC e Lula adotaram medidas similares e distintas na busca de apoio social em torno das propostas apresentadas. Ambos editaram a publicação do Livro Branco da Previdência Social, objetivando informar a sociedade qual era a real situação do sistema previdenciário brasileiro. Para além das estratégias utilizadas pelos governos, foram necessárias duas emendas constitucionais para que se avançassem nas reformas previdenciárias. A reforma de 1998,

segundo o entendimento do governo, não foi capaz de realizar mudanças suficientes para reverter o quadro negativo desenhado. Em menos de cinco anos, outra reforma foi realizada para complementar o que havia sido feito e avançar na busca do equilíbrio financeiro e isonomia entre os regimes previdenciários.

Diante disso, assumimos como a hipótese central do trabalho que o processo de formulação da reforma da política previdenciária se deu de forma incremental, diminuindo o ônus sobre a figura política, e sendo a estratégia adotada para permitir a viabilidade da aprovação da agenda reformista.

O objeto de estudo proposto por este trabalho pretende contribuir para as futuras análises do processo de formulação de políticas públicas de cunho redistributivo. As medidas anteriormente tomadas pelos governos como estratégias de aprovação de temas conflitantes elucidam possíveis caminhos a serem seguidos para as transformações ainda necessárias na sociedade brasileira.

A metodologia de estudo foi baseada na análise e comparação das duas reformas a partir de referencial documental e revisão bibliográfica. Para responder a primeira pergunta foi necessário resgatar a discussão promovida em 2003 que buscava justificar a necessidade de uma nova reforma. Para isso, foi utilizado como referencial teórico a exposição de motivos, documento entregue pelo governo ao Congresso Nacional, presente na PEC n° 40/03. Em relação ao segundo questionamento, foi realizada uma comparação entre as proposições presentes na proposta apresentada em 1998 e em 2003, elucidando quais eram os pontos comuns e divergentes.

O trabalho se divide, para além dessa introdução, em dois capítulos e nas considerações finais. O primeiro capítulo aborda o contexto de surgimento e o estabelecimento da previdência no mundo e no Brasil, destacando o desenho da política previdenciária brasileira em relação aos servidores públicos civis. O segundo se detém ao estudo das reformas realizadas. Serão identificados quais os fatores impulsionaram a necessidade de se realizar uma segunda reforma da previdência dos funcionários públicos e quais as semelhanças e diferenças existentes entre as propostas dos dois governos: FHC e Lula. Nas conclusões foram expressos os principais resultados alcançados.

## **2. O Contexto Histórico da Previdência Social do Servidor Público**

O estudo da historicidade da criação e consolidação da previdência social do funcionalismo público brasileiro é fundamental para o entendimento do processo de formulação das reformas realizadas das décadas de 1990 e 2000. Essa seção objetiva traçar as características históricas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) anteriores às reformas, buscando compreender o contexto em que as mudanças previdenciárias estavam imersas. Para tanto, esse capítulo irá primeiramente discorrer sobre o conceito de previdência social e seu desenvolvimento através do Estado de Bem-Estar Social. Posteriormente, iremos nos concentrar na previdência social brasileira.

### **2.1 O Estado de Bem Estar Social e a Previdência**

#### **2.1.1 Conceituando a Previdência Social**

A Previdência Social é definida, de acordo com Dias e Macêdo (2006), como um seguro obrigatório, em que o trabalhador, em atividade laboral ativa, contribui para o sistema previdenciário, tendo esse benefício garantido quando ocorrer um evento que o incapacite, permanente ou temporariamente, ou diminua sua capacidade de exercer função remuneratória. O pilar inerente à característica social é a contribuição obrigatória imposta pelo Estado. A previdência é direito fundamental com caráter legal, e seu custeio advém principalmente de contribuições dos segurados, empregadores e Estado.

As primeiras medidas para garantir proteção social foram adotadas na Inglaterra, em 1623, através das políticas chamadas de “*Poor Law*”. (ARAUJO, 2003) O governo de Bismarck, na Alemanha, em 1883, foi o propulsor do sistema previdenciário, nos moldes adotados atualmente por todos os países, como um seguro social obrigatório. Essa medida foi consequência das crescentes demandas sociais emergentes na sociedade alemã, que resultou no estabelecimento da proteção ligada às categorias trabalhistas, garantindo assistência à saúde, acidentes de trabalho e invalidez. (ARAUJO, 2003) A França, através da lei de acidentes de trabalho, regulamentou sua previdência em 1890. A Inglaterra, em 1907, estabeleceu a assistência à velhice e acidentes de trabalho. (ARAUJO, 2003)

Com exceção dos países escandinavos, os Estados mundialmente optam por duas formas de financiamento do sistema previdenciário. O modelo de repartição simples, baseado no pacto geracional, prevê que as contribuições atuais financiem as aposentadorias em cursos, e há a expectativa por parte do contribuinte de que seu benefício seja pago pelas próximas gerações. Esse modelo se dissocia do caráter de reservas financeiras e sua viabilidade depende da relação entre o valor das contribuições e dos benefícios auferidos naquele momento. (SOUZA, 2005)

O segundo modelo, de capitalização, se caracteriza pela poupança individual de cada assegurado sendo seu benefício o resultado das reservas feitas pelo próprio contribuinte e dos juros obtidos com aplicações no mercado privado. Nesse modelo, as variáveis mais sensíveis são a taxa de juros e a longevidade. Esse regime ainda se diferencia em “contribuição definida”, quando a parcela paga pelo assegurado é previamente definida junto à instituição previdenciária e seu benefício será resultado da reserva de contribuição e dos resultados da capitalização, e em “benefício definido”, quando o valor do benefício é anteriormente definido e as contribuições se alteram para manter o equilíbrio das reservas. (SOUZA, 2005)

O modelo de capitalização escritural, verificado apenas nos países escandinavos, adota metodologia em que é criada uma conta fictícia para cada contribuinte que terá o valor do seu benefício calculado a partir de suas contribuições e do resultado financeiro de suas aplicações. Porém, não há uma reserva real, os benefícios são pagos, semelhante ao regime de repartição simples, pelas contribuições atuais. (SOUZA, 2005)

Quadro 1 - Características distintivas dos Modelos de Repartição Simples e de Capitalização

Modelo de Repartição Simples	Modelo de Capitalização
Não há formação de reservas individuais.	Formação de reservas financeiras individuais.
Valores arrecadados em determinado exercício são consumidos no mesmo exercício para pagamento dos benefícios (regime de caixa)	Valores arrecadados em determinado exercício são consumidos apenas quando inicia o pagamento dos benefícios dos segurados.
Contribuição dos ativos financia os benefícios dos inativos. (solidariedade intergeracional)	Contribuição do segurado financia os próprios benefícios do seguro. (sem solidariedade intergeracional)
Valor da contribuição não guarda correlação direta com o valor do benefício futuro próprio do agente.	Valor da contribuição determinada valor do benefício futuro dos próprios agentes ou o tempo de contribuição (equação estritamente financeira)
Possibilidade de apropriação coletiva de sobras atuariais individuais.	Não há possibilidade de apropriação coletiva de sobras atuariais individuais.
Não há direito a benefício proporcional diferido, autopatrocínio ou transferências de valores depositados.	Há benefício proporcional diferido, autopatrocínio e transferência de valores depositados.
Alíquotas de contribuição com piso mínimo.	Alíquotas de contribuição fixadas livremente.

Fonte: MODESTO, Paulo. 2003, pág. 29

### 2.1.2 O Estado de Bem Estar Social

O Estado de Bem Estar Social surgiu no pós-segunda guerra mundial, compreendendo que as relações existentes entre Estado, Economia e Sociedade, vigentes na concepção liberal e adotadas até aquele momento, eram insuficientes para garantir a equidade social. Segundo Briggs (apud DRAIBE, 1998), O Estado de Bem Estar Social representou um esforço político para modificar as forças de mercado a partir da concessão de direitos sociais em três esferas: garantia de renda mínima, independente do trabalho realizado; oferecimento de proteção contra contingências sociais (velhice, invalidez e desocupação); e concessão de serviços sociais universalistas. Draibe (1990) define o Estado de Bem Estar Social como uma forma de regulamentação social existente dentro do Estado capitalista que manifesta suas modificações



através da introdução de sistemas públicos de saúde, educação, previdência, integração e assistência social e habitacional. A proteção somente aos pobres, segundo Esping-Andersen (1991) era incompatível com essa visão e cabe à função estatal promover o bem-estar básico de seus cidadãos.

Em termos gerais, (O Estado de Bem Estar Social) representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o Estado de Bem Estar Social foi parte de um projeto de construção nacional. (ESPING-ANDERSEN, 1995, pág. 73)

Inicialmente, segundo Draibe e Aureliano (1989), a literatura atribuía o Estado de Bem-Estar Social a uma instituição somente observada nos países desenvolvidos. A mudança de paradigma ocorre quando uma nova vertente de estudos evidencia a existência de diferentes regimes de proteção social e introduzem a metodologia comparativa na análise desse objeto. De acordo com Draibe (1993), o trabalho de Timus é o primeiro a categorizar e definir três regimes de Estados de Bem Estar Social. O modelo residual é caracterizado pela proteção aos necessitados quando as instituições “tradicionalistas” (família e mercado) não são suficientes para garantir o bem-estar. O modelo meritocrático-particularista prevê a atuação estatal complementar ao mercado, cabendo a cada indivíduo buscar suprir suas necessidades através do mérito e trabalho. O modelo institucional-redistributivo concebe a proteção como fundamental à atuação estatal e introduz políticas sociais universalistas. (DRAIBE, 1993)

Esping-Andersen (1991) propõe três tipos-ideais de regimes de Bem-Estar Social, caracterizados a partir de duas variáveis: a “desmercadorização” mede a dependência dos trabalhadores em relação ao mercado de trabalho e o impacto das políticas sociais nessa relação; e a “perpetuação da divisão classista de trabalho”, busca compreender o quanto o desenho do sistema de proteção social corrobora com a divisão de classes trabalhistas existente na sociedade. São identificados três modelos: o liberal, adotado nos Estados Unidos e no Canadá, não promove a “desmercadorização” e estimula a estratificação social. As políticas sociais adotadas estigmatizam a proteção social, garantida somente aos pobres, preveem reduzidas transferências universais e modestos planos de previdência. O modelo conservador, que se consolidou em Estados denominados corporativistas como a Itália e a França, reforça as diferenças entre classes sociais e o papel da família tradicional. O modelo

socialdemocrata, observado nos países escandinavos, adota princípios universalistas e promove a “desmercadorização”, garantindo direitos as novas classes médias e a igualdade mínima.

Para identificar os tipos de regimes de proteção social, Draibe e Aureliano (1989) propõem o estudo do contexto histórico, identificando os valores sociais existentes na concepção do Estado de Bem-Estar Social. São variáveis caracterizadoras: um dado padrão de provisão social, um modelo predominante de família, independência do indivíduo sobre o mercado de trabalho e cuidados familiares, um sistema de solidariedade capaz de diminuir as desigualdades sociais, o modelo de financiamento das políticas públicas, características culturais, valores e crenças, forças políticas dominantes, características histórias e instituições políticas constituídas e a influência de instituições internacionais.

Com a emergência do Estado de Bem Estar Social, surge à concepção de seguridade social, definida por Souza (2005) como um sistema universal de proteção contra os contingentes sociais que assiste desempregados, inválidos, crianças e idosos e dissocia a proteção da atuação laboral. Essa expressão emerge nos Estados Unidos, em 1935, e posteriormente na Declaração dos Direitos Humanos, em 1948. O conceito, porém, não é rígido, designando diferentes políticas ao redor do mundo. Segundo o *Social Security Programs Throughout the World* (apud SOUZA, 2005), os sistemas de seguridade social cobrem cinco conjuntos de riscos: (a) Velhice e invalidez; (b) doenças e maternidade; (c) acidentes de trabalho; (d) desemprego; e (e) necessidades familiares.

Na América Latina, as bases do Estado de Bem-Estar Social foram construídas até a década de 1970. Seu desenvolvimento, no entanto, se deu de forma imperfeita e deformada, devido a variáveis estruturais e institucionais. A exclusão social, existente nesses sistemas de proteção, e a baixa capacidade de promover equidade impediram a construção de uma seguridade pautada pelo universalismo. As características econômicas verificadas nesse grupo de países; mercados de trabalho pouco integrados, salários baixos e altas taxas de desemprego; contribuíram para o desenho das políticas sociais adotadas. No campo das variáveis institucionais, os problemas estão na construção da proteção que se deu em um contexto de alto grau de centralização, baixa capacidade regulatórias, presença do corporativismo, e pequena experiência participativa. (DRAIBE, 1998)

No Brasil, o sistema de proteção social foi instituído e consolidado entre os anos de 1930 e 1970 como um “tipo” de Estado de Bem-Estar Social. (DRAIBE, 1990) Esse processo, no entanto, não se deu de forma linear, tendo duas fases de destaque quanto à regulamentação legal das políticas sociais: entre 1930 e 1943, com a legislação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) e trabalhista, e, entre 1966 e 1971, momento em que são organizados os sistemas públicos de bens e serviços sociais. (DRAIBE, 1990)

Em seu surgimento, o sistema brasileiro de política social era pautado pelo mérito, tendo como parâmetros de referência a ocupação profissional e a faixa de renda do indivíduo. (DRAIBE, 1990) Assim, o desenho adotado reflete as divisões e desigualdades sociais existentes, incapacitando as políticas sociais de alterar a realidade posta e de introduzir a lógica redistributiva e igualitária. Segundo a Tipologia de Timuss (apud DRAIBE, 1990), o sistema brasileiro é classificado como meritocrático-particularista. A partir de 1970, foi desenvolvido um sistema de proteção para os grupos denominados de “risco” tendo como critério de elegibilidade a renda familiar.

É sabido que, nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, o *Welfare State* brasileiro tendeu a adquirir, desde os seus primórdios, conotação corporativista, característica que frequentemente marca os sistemas de base meritocrática-particularista e que geralmente se manifestam em notórios privilégios na área, por exemplo, das aposentadorias. (DRAIBE, 1990, p. 11)

Entre as décadas de 1970 e 1990, ocorreu uma crise mundial monetária e financeira, impulsionada pelo choque do petróleo, o que levou alguns países a introduzirem modificações no Estado de Bem-Estar Social vigente. Conforme Souza (2005):

A partir da década de 1970, as nações capitalistas entram em crise, como resultado da perda de seu dinamismo econômico e da incapacidade fiscal do Estado de fazer frente às constantes pressões de proteção social, colocando em xeque as próprias bases de sustentação do *Welfare State*, uma vez que o crescimento econômico e o pleno emprego já não conseguiam se manter de forma sustentável. (SOUZA, 2005, p. 22)

Para além da crise financeira existente, ocorreram mudanças sociais, após o estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social, que representaram maiores gastos aos sistemas de proteção social. Houve uma modificação do ciclo da vida, diminuindo as taxas de

natalidade e aumentando a expectativa de vida, o que gerou taxas de dependência onerosas aos sistemas de seguridade social. Além disso, a estrutura clássica de família, através do provedor masculino, se alterou, inserindo a mulher no mercado de trabalho e trazendo impactos para taxas de fertilidade. (ESPING-ANDERSEN, 1995)

Esping-Andersen (1995), ao realizar uma análise da crise do Estado de Bem-Estar Social, aponta para mais dois componentes: a globalização que modificou a concepção de Estado e o estabelecimento de canais de promoção de diálogo e consenso político.

Com o objetivo de responder ao novo contexto do Estado de Bem Estar Social, os governos promoveram ajustes muito diversos. Segundo Esping-Andersen (1995), o modelo socialdemocrata buscou a expansão dos serviços sociais, através da igualdade de sexos e políticas ativas de mercado. Aumentaram-se os empregos no setor público, principalmente para o público feminino. O modelo liberal promoveu reformas objetivando a desregulamentação do mercado de trabalho, como forma de conter o desemprego e alcançar o ajuste econômico, diminuindo a carga tributária e depreciando os salários. No modelo conservador, a aposentadoria precoce com aumento dos encargos trabalhista foram às medidas adotadas para o combate a “desindustrialização”.

## 2.2 A Previdência Social no Brasil

### 2.2.1 Surgimento do Sistema de Previdência Social no Brasil

As primeiras ações desenvolvidas no país que buscaram garantir aposentadoria a classes trabalhista tiveram como público alvo o funcionalismo público. Em 1795, foi criado o Plano de Beneficência dos órfãos e viúvas dos oficiais da marinha; em 1889, benefícios de aposentadoria são assegurados aos funcionários do Ministério da Fazenda; em 1891, aos funcionários civis do Ministério da Guerra; em 1882, aos operários efetivos do arsenal da marinha da capital federal; e em 1889, aposentadoria a todos os funcionários da Estrada de Ferro Central. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

O primeiro sistema de previdência social no Brasil surgiu, no entanto, segundo Oliveira e Teixeira (1986), em 1923, através das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Até a Primeira República (1889-1930), a economia brasileira era basicamente agrária, sendo caracterizada pela não intervenção do Estado nas relações entre trabalhadores e empregadores. (FAUSTO, 1990) O desenvolvimento da atividade cafeeira transferiu o centro econômico do país para o centro-sul, onde se estabeleceu a industrialização, resultado dos investimentos feitos com as reservas auferidas pelo café. Como resultado desse movimento, consolidou, no país, uma classe de trabalhadores urbanos (marceneiros, ferreiros, mecânicos, trabalhadores artesanais) composta principalmente de imigrantes espanhóis, italianos e portugueses que se concentraram em São Paulo, Rio de Janeiro e Santos. Um êxodo rural ocorreu, com a crise do café, entre 1888 e 1907, aumentando o contingente populacional das cidades. Os movimentos trabalhistas existentes no país desde, pelo menos, 1890, exigiam, como pauta de reivindicação, uma postura estatal proativa quanto à regulamentação do mercado de trabalho, o que resultou em greves no pós-1915. A coerção era insuficiente para acalmar os anseios da classe trabalhadora e, por isso, surgiu uma nova legislação garantindo direitos sociais aos trabalhadores urbanos. (FAUSTO, 1990) Em 1919, aprovou-se a legislação contra acidentes de trabalho, em 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, em 1925, garantiu-se férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

A Lei Eloy Chaves (Decreto n° 4.682), promulgada no governo de Arthur Bernardes, previa a criação das CAPs para os funcionários ferroviários. No mesmo ano, essas são

estendidas para os portuários e marítimos (Decreto n° 5.109 de 20/12/1926). Os benefícios garantidos pelas CAPs eram os pecuniários, pensões e aposentadorias, e serviços médicos aos familiares dos assegurados, sendo a aposentadoria concedida aos cinquenta anos de idade e trinta anos de serviço. Aos dez anos de serviço, concedia-se o benefício integral por invalidez e aos convocados para o serviço militar era assegurado o benefício de 50% do vencimento. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

As CAPs eram financiadas por contribuições de empregados, empresas e consumidores dos serviços das mesmas. As empresas recolhiam as contribuições e as depositavam na conta da sua caixa. A gestão era feita pelo conselho de administração formado pelo superintendente da empresa, dois empregados do quadro e dois empregados eleitos para um período de três anos. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

Em síntese, o que queremos frisar é que, nos anos 20, a nossa Previdência Social estava organizada na forma de instituições de natureza fundamentalmente privada, civil, do ponto de vista da sua gestão. O controle por parte do poder público se fazendo apenas de maneira externa ao sistema, como aquele existente, de resto, e em geral, para qualquer outra instituição de caráter privado. (TEIXEIRA e OLIVEIRA, pág. 31)

Em seu nascimento, o sistema de proteção social dos servidores públicos através das CAPs reafirma a diferenciação entre essa categoria trabalhista e as demais à medida que o funcionalismo público somente contribuía para o benefício da pensão, tendo os benefícios pecuniários custeados pelo Tesouro Nacional. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986) A relação de trabalho, de acordo com Souza (2005), era baseada na concepção de “*pro labore facto*”, por meio do qual a aposentadoria seria um direito decorrente do serviço estatal prestado. O pagamento dos benefícios era visto como a política de salários. Quando havia a aposentação, o Estado continuava a custear os proventos, alterando apenas o status do trabalhador de ativo para inativo.

Segundo Oliveira e Teixeira (1986) o sistema de previdência social que se estabeleceu no país era amplo e abrangente à medida que contemplava benefícios pecuniários e a prestação de serviços médico e hospitalares a todos os integrantes da família do assegurado.

## 2.2.2 O Modelo dos Institutos de Aposentadorias e Pensões

Em 1930, no governo de Getúlio Vargas, surge um novo modelo institucional para a previdência social, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), divididos por classe trabalhista. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986) Existiu um movimento governamental para extinguir as CAPs, porém essa forma organizacional não foi abandonada totalmente. Em 1933, criou-se o primeiro IAP, dos marítimos (IAPM). Em 1934, o IAP dos bancários (IAPB), em 1936 dos industriais (IAPI), em 1938, o Instituto de Previdência e Assistência Dos Servidores Públicos (IPASE). Ainda nesse ano, é criado o IAP dos empregados em transportes e cargas (IAPTEC) e em 1940, o IAP dos comerciários (IAPC). (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

Os IAPs modificaram a atuação estatal em relação ao sistema de proteção social. O governo assume um papel ativo na regulamentação dos institutos, abandonando a concepção liberal anterior. Como consequência, foi incorporada ao sistema previdenciário uma expressiva massa trabalhadora o que resultou na diminuição da relação entre trabalhadores em atividade e aposentados e pensionistas. Em 1930, existiam 5,62 aposentados e 4,92 pensionistas para cada 100 contribuintes de todas as CAPs e IAPs. Em 1938, essa relação decaiu para 1,22 aposentados e 4,92 pensionistas. Em contraposição, as contribuições previdenciárias dos assegurados se elevaram consideravelmente no período, passando de 3% em 1923 a um teto máximo de 8% em 1945. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

O financiamento da previdência social alterou-se substancialmente. A Constituição de 1934 definiu uma lógica tripartite de financiamento, com participação igualitária entre trabalhadores, empregadores e Estado e extinguindo a contribuição dos consumidores. Na prática, o que se verificou foi que União e empregadores não repassavam para os institutos a quantia prevista, o que levou esses a contraírem uma dívida crescente com os IAPs. A administração dos IAPs era feita pelo Conselho Administrativo que tinha como competência julgar as contas do instituto. A eleição dos trabalhadores que compunham o conselho era feita indiretamente através dos sindicatos. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

Segundo Oliveira e Teixeira (1986) o novo modelo adotado em 1930 se preocupou em conter gastos, principalmente em relação à assistência médico e hospitalar. Houve um esforço do governo, através da aprovação de uma nova legislação, de diferenciar a prestação de serviços dos benefícios pecuniários, estabelecendo limites de gastos para o primeiro.

Na década de 1940, surgiu uma discussão no país sobre a unificação dos institutos e caixas previdenciários, seguindo a tendência internacional do pós-guerra. O Ministério do Trabalho estabeleceu uma comissão para discutir o tema, que propôs a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), única responsável pela previdência social no país. O ISSB é formalmente instituído pelo Decreto-Lei n° 7.526/45, porém a queda do governo Vargas retira da cena política as condições favoráveis para a implantação do ISSB.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) foi criado em 1938, pelo Decreto-Lei n° 288 de 23/02/1938, como órgão aglutinador de instituições previdenciárias menores já existentes. O IPASE, segundo Teixeira e Oliveira (1986), mostrava-se como um instituto diferenciado dos demais por incluir a assistência médica hospitalar como função essencial. Quando, porém, foi promulgado o regulamento do Instituto, através do Decreto-Lei n° 2865 de 12/04/2040, medidas de cunho restritivo ao oferecimento dessa assistência foram impostas. A aposentadoria voluntária era concedida aos sessenta e oito anos. As pensões eram previstas para os filhos legítimos até a idade de vinte e um anos, e para o cônjuge inválido ou mulher, com idade superior a sessenta e oito anos. Os associados, diferentemente das demais classes trabalhistas, contribuíam apenas para os benefícios de pensão e pecúlio, sendo as alíquotas variantes entre 4% a 7%, as aposentadorias eram financiadas pelo Tesouro Nacional. (SOUZA, 2005)

A democratização do país, em 1946, possibilitou a incorporação das demandas sociais às políticas desenvolvidas pelo Estado. O modelo de previdência social, através dos IAPs se manteve. Segundo Teixeira e Oliveira (1986), o governo Dutra (1946-1951) assumiu uma postura de valorização dos direitos sociais e de ampliação dos benefícios garantidos pela previdência social, o que não foi acompanhado de uma redefinição das receitas do sistema. A nova constituição (1946) ampliou os benefícios pecuniários e incluiu o auxílio-maternidade, auxílio-doença e auxílio funeral na legislação dos IAPs. A assistência médica hospitalar foi prevista constitucionalmente como atribuição da previdência social. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986) Além das medidas de cunho expansionista de direitos sociais, houve uma mudança nas taxas de dependência do sistema. Em 1946, a cada 100 trabalhadores ativos, existiam 4,43 aposentados e 8,56 pensionistas. Em 1951, essa relação se eleva para 6,88 aposentados e 10,31 pensionistas. O resultado dessa associação de fatores foi a “crise da previdência”. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)



Posteriormente, Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubistchek (1956-1961) priorizaram o desenvolvimento econômico do país em detrimento das políticas social. O papel do Estado, quanto ao financiamento da previdência, deveria ser diminuído para que o projeto desenvolvimentista fosse implantado. Essa visão resultou no aumento da dívida da União junto às instituições previdenciárias, agravando ainda mais crise já existente. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

A crise financeira por que passavam os IAPs, cabe ressaltar, foi fruto de uma expansão não planejada, por que não dizer irresponsável, de benefícios e do próprio amadurecimento do Sistema, que passou a pagar grande quantidade de aposentadorias. (SOUZA, 2005, p. 63)

O Estatuto do funcionário público, promulgado em 1952, (Lei n° 1.711) reafirmava a distinção dos servidores quanto às regras previdenciárias. O funcionário poderia se aposentar com trinta anos de serviço, ou em tempo reduzido em casos específicos, com remuneração integral. A aposentadoria era considerada uma “promoção”, o funcionário público se aposentava com proventos iguais a classe imediatamente superior. Os benefícios observavam o princípio da irredutibilidade e seu reajuste era feito concomitantemente as modificações salariais dos cargos na ativa, porém com valores de reajuste diferenciados entre ativos e inativos. A nova legislação incorporou as férias prêmio, concedida por um período de seis meses, aos que completassem dez anos de efetivo exercício no serviço público, e o tempo fictício, caso o servidor não gozasse as férias prêmio poderia utilizá-las para contagem da aposentadoria, sendo o tempo dobrado. (SOUZA, 2005)

A Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada em 1960, uniformizou os serviços prestados pelos institutos de aposentadorias e pensões e previu a contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada como sendo 8% sobre o salário, tendo empregadores igual despesa. Coube a União apenas o financiamento das despesas administrativas e de pessoal. A nova legislação ampliou o plano de benefícios e serviços oferecidos pelos IAP o que agravou as dificuldades financeiras existentes. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986) O IPASE foi reafirmado como organização responsável pela gestão do plano de benefícios dos servidores públicos. (SOUZA, 2005)

### 2.2.3 A unificação do Sistema Previdenciário Brasileiro

O regime militar, que se instaura em 1964 no país, retirou da cena política a discussão sobre os direitos sociais e o Estado assumiu o papel de regulador da sociedade. Segundo Oliveira e Teixeira (1986), a garantia dos direitos sociais representava uma maneira de conter os levantes contra a ditadura instaurada. Em 1966, o governo de Castelo Branco criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) (Decreto 72 de 21/11), formado pela fusão de seis IAPs (IAPI, IAPFESP, IAPB, IAPC, IAPETC e IAPM), com o objetivo de enfraquecer o movimento sindical organizado por classe e modernizar a burocracia da previdência social. A participação de empregados e empregadores na administração do INPS foi possível até 1970, quando essa é abolida e o Estado assume unicamente essa função. O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) foi criado em 1974. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

O saldo deste período (regime militar) é então o seguinte: uniformização da legislação sobre contribuições e benefícios, centralização em um único Instituto, com a correspondente perda dos direitos dos trabalhadores de gerirem a instituições e de definirem a política previdenciária. (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1986, pág. 197)

Durante o período do regime militar (1964-1985) ações que ampliaram o número de categorias profissionais asseguradas pela previdência social permitiram a cobertura da quase totalidade da população urbana bem como um número expressivo da massa trabalhadora rural. Em 1971, (Lei complementar n° 11 de 25/11) os trabalhares rurais são assegurados pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). As empregadas domésticas são incluídas no sistema em 1972 (Lei n° 5.859), os garimpeiros (Decreto n° 75.208) e empregadores rurais (Lei n° 6.260) em 1975. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986)

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), criado em 1977, teve a finalidade de gerir administrativa e financeiramente a concessão de benefícios e serviços, desvinculando a previdência social das categorias profissionais. O SINPAS era formado pelo INPS, pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), ambos fundados no mesmo ano. Ainda integravam o sistema a Fundação Nacional do Bem-Estar do menor (FUNABEM), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o DATAPREV,

responsável pelo processamento de dados da previdência social e pelo controle e combate à corrupção.

O sistema previdenciário do funcionalismo público se alterou substancialmente no período em estudo. O IPASE foi extinto em 1977 (Lei n° 6.439) com a criação do SINPAS que assumiu a função de manter os benefícios previdenciários. (SOUZA, 2005) Anteriormente, o governo promoveu (Decreto-lei 200/1967) uma reforma na administração pública brasileira buscando a descentralização através da concessão de maior autonomia e poder decisório para a administração indireta. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010) A partir de 1967, os servidores públicos foram contratados pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas através do regime celetista. Essa ação resultou na criação de dois grupos distintos dentro do funcionalismo público: aquele assegurado pelo estatuto do servidor, e o segundo, presente na administração indireta, regido pelas leis previdenciárias da iniciativa privada. Segundo Souza (2005) estima que apenas 150 mil funcionários públicos, do universo de 750 mil, integravam o sistema estatutário.

O processo que ficou conhecido entre nós como “Crise da Previdência Social”, embora viesse sendo gestado a partir da implantação do modelo previdenciário, desde as origens da nossa Previdência Social, acentuou suas contradições internas com a redefinição deste modelo no pós-64, tendo seu ponto de inflexão no ano de 1980, atravessando da mesma forma os anos 81 e 82. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986, p. 269)

#### 2.2.4 A Redemocratização e a Previdência Social

A crise econômica financeira da década de 1970, vivenciada mundialmente, atinge a economia brasileira em dois aspectos: primeiro, houve uma elevação do custo da matéria prima para a produção, em contra partida, os produtos brasileiros exportados decaem de preço vertiginosamente. O resultado foi o estabelecimento de uma crise política pautada pela perda de poder aquisitivo das classes populares e média expressada através das eleições de 1974.

A década 1980 marca a redemocratização do país. A crise política e econômica vivenciada no período levaram os militares a promover a liberalização gradual do regime autoritário que se completou com a eleição indireta de um presidente civil. Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, denominada de constituição cidadã, por incluir, no

ordenamento jurídico do país, amplos direitos civis, políticos e sociais aos cidadãos brasileiros.

No campo das políticas sociais, a Constituição Federal adotou o conceito de seguridade social, sistema formado pela assistência social, previdência social e saúde. (SOUZA, 2005)

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, REPUBLICA FEDERATIVA, 1988)

A seguridade, segundo Araújo (2003), é elevada a política constitucional, pautada pelos princípios de universalidade, uniformidade e irredutibilidade dos benefícios e seletividade aos mais carentes. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um orçamento próprio para a seguridade, sendo o financiamento previsto por uma diversidade de fontes, dentre elas as contribuições sobre os salários, faturamentos e lucros, as receitas de concursos de prognósticos e receitas da União, estados, Distrito Federal e municípios. (BRASIL, REPUBLICA FEDERATIVA, 1988) No campo da previdência social, o INPS e o IAPAS foram fundidos e resultou na criação (Decreto n° 99.350 de 27 de junho de 1990) do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), responsável pela gestão administrativa financeira, a arrecadação das contribuições e pagamento dos benefícios. (SOUZA, 2005)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu dois sistemas previdenciários: o público e o privado. Esse último é composto pelos fundos privados de caráter facultativo e contratual para a complementação dos benefícios auferidos na previdência pública. Ele se divide em previdência complementar aberta e fechada. O subsistema público possui filiação obrigatória e regulamentação legislativa. É financiado pelo regime de repartição simples, sendo gerenciado pelo Estado. Integra-o o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto para os trabalhadores da iniciativa privada, e os Regimes Próprios dos Servidores Públicos (RPPS), destinado aos servidores públicos. Esse último ainda de subdividindo em regime destinado os servidores públicos civis e servidores militares.

Figura 1 – Composição do Sistema Previdenciário Brasileiro



Fonte: Elaboração Própria. Referência: MODESTO, 2004

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Regime Jurídico Único (RJU) como forma administrativa e financeira do sistema de previdência social do funcionalismo público, cabendo aos entes federados; União, Estados, Distrito Federal e Municípios; criarem seus regimes próprios. Em 1990, foi promulgado o novo estatuto do servidor público (lei n° 8112) que reafirmou a definição de funcionário público, como aquele inserido na administração direta, nas autarquias e fundações públicas, aplicando a esses o RJU. Assim, foram considerados servidores estatutários uma gama de trabalhadores, inseridas na administração indireta, que até aquele momento pautavam suas relações trabalhistas pelo regime celetista.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (BRASIL, REPUBLICA FEDERATIVA, 1988)

O RJU previu a aposentadoria voluntária aos trinta e cinco anos de serviços para homens e trinta anos para as mulheres, se professor, trinta anos de magistrado e professora vinte e cinco anos. Poderia se aposentar com proventos proporcionais o servidor que cumprisse trinta anos de efetivo serviço público, se homem, e vinte cinco anos se mulher ou sessenta e cinco

anos de idade, para os servidores homens e cinquenta e cinco anos de idade para as servidoras. A legislação não se referia à exigência mínima de tempo no serviço público ou permanência no cargo. A aposentadoria compulsória ocorria aos setenta anos de idade. (SOUZA, 2005)

O auxílio maternidade passou a ser concedido às servidoras mulheres, por ocasião do nascimento do filho, por 120 dias. O salário-família previa benefício para o servidor que tivesse cônjuge ou filhos, até vinte e um anos, inválidos e a mãe e pai, sem economias próprias. A pensão por morte correspondia ao valor integral da remuneração do funcionário público e era concedida temporariamente (aos filhos menores de vinte e um anos e ao irmão órfão ou inválido) e vitalícia (ao cônjuge, pessoa separada que recebe pensão alimentícia, união estável, mãe e pai com dependência econômica). (SOUZA, 2005)

O instituto da paridade, previsto na Constituição Federal de 1988, estabeleceu o reajustamento dos benefícios de inativos e pensionistas nos mesmos moldes verificados pelos servidores ativos, incluindo transformações no cargo ocupado anteriormente. A nova fórmula provocou distorções nos benefícios previdenciários gerando casos extraordinários, quando da extinção do cargo ou remuneração por gratificação. Além disso, o reajuste dos salários dos funcionários da ativa foi prejudicado, pois essa ação gerava como consequência um aumento expressivo nas contas previdenciárias. (SOUZA, 2005)

O custeio da previdência dos servidores públicos era atribuição do Tesouro Nacional, não seguindo a lógica contributiva. O novo Estatuto do Servidor, de 1990, representou a primeira tentativa de se incluir a contribuição dos servidores. Porém, o dispositivo que regulava a matéria foi rejeitado pelo Congresso Nacional. Em 1991, instituiu-se a contribuição dos servidores, com alíquotas variando entre 9 e 12%, para o financiamento do plano de seguridade social. Em 1993, com a promulgação da Emenda Constitucional n° 3, a lógica contributiva é inserida para o custeio da aposentadoria da categoria. (SOUZA, 2005)

### **3. As Reformas Previdenciárias dos Governos FHC E LULA**

Este capítulo objetiva responder as indagações do trabalho, por que foram necessárias, segundo a concepção dos governos FHC e Lula, duas reformas subsequentes no RPPS? E Até que ponto elas são complementares ou não? Para isso, iremos iniciar com a exposição do modelo incremental de políticas públicas. Na segunda seção, será feita uma análise do contexto da crise da previdência social, no início da década de 1990, buscando identificar quais foram os fatores que impulsionaram a reforma de 1998. Na terceira seção, examinaremos as proposições presentes na PEC n° 33/95, apresentada pelo governo FHC e as alterações legislativas aprovadas pela Emenda Constitucional (EC) n° 20/98. A comparação entre as proposições e as efetivas alterações evidenciará quais as conquistas dessa primeira reforma e os pontos que permaneceram pendentes e ainda precisavam ser reformados. Posteriormente, o objeto de estudo será a PEC n° 40/03 do governo Lula e as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) n° 41/03. Buscaremos resgatar os pontos discutidos que justificaram a apresentação da PEC n° 40/03 e qual o teor das matérias incluídas, essas são novas proposições ou uma continuação da primeira reforma. Por último, iremos comparar as reformas com a finalidade de responder as perguntas iniciais.

#### **3.1 O modelo Incremental**

Para elucidar a hipótese central defendida por este trabalho, qual seja, a reforma da previdência social do funcionalismo público brasileiro ocorreu de forma incremental, iremos discorrer sobre “o modelo incremental”.

O modelo incremental busca explicar o processo da tomada de decisão política. Ele surgiu como forma de contestar o modelo racional-dedutivo e a função do bem-estar social, adotados pelos cientistas sociais na época. Segundo Braybrooke e Lindblom (1972), ambas as teorias suprimem do estudo do processo decisório o caráter político inerente a esse. A tomada de decisão não é pautada apenas por uma escolha técnica, como expostos por essas análises, mas também por um conjunto de valores.

Em conexão com a construção de um sistema racional-dedutivo ou uma função de bem-estar, com que competência pode um analista, que nunca experimentou alguma, escolher entre duas possibilidades hipotéticas alternativas ou estados sociais tais como figuram em algumas listas de ética? (BRAYBROOKE e LINDBLOM, 1972)

Segundo Lindblom (1981), o ciclo de políticas públicas, metodologia de estudo do processo decisório político, não é capaz de captar a complexidade desse processo. Ao analisá-lo em etapas, o pesquisador deixa de lado a multiplicidade de atores e decisões que o envolve. O ciclo é formado pelos problemas que requerem decisão política e a formação da agenda das autoridades governamentais. Posteriormente, são identificados os atores envolvidos no processo de formulação da ação estatal. Por último, a avaliação da política. O autor assume a posição de analisar a atividade política como um conjunto, dado a insuficiência do modelo para explicar as decisões tomadas no âmbito político.

A abordagem tópica, passo a passo, importa também no risco de admitir implicitamente que o processo decisório avança de forma relativamente ordenada, racional, como uma dissertação acadêmica que tem princípio, meio e fim, estando cada parte associada logicamente às outras. Esta é uma premissa que precisa ser contestada (LINDBLOM, 1981, p. 10)

Para explicar o modelo incremental, primeiramente é necessário definir o conceito de mudança incremental. Essa, também denominada de mudança pequena, altera uma variável relativamente sem importância, ou, promove uma alteração insignificante em uma variável importante. Elas se dividem em dois grupos: as repetitivas são aquelas que ocorrem de forma frequente, como mudanças em percentagens de taxas ou regulamentação do orçamento. E as não-repetitivas que inserem mudanças permanentes nas políticas. (BRAYBROOKE e LINDBLOM, 1972)

As mudanças incrementais estão presentes em todas as políticas públicas e acontecem diariamente. Essas nem sempre são realizadas com plena consciência das suas consequências. As políticas públicas incrementais se preocupam fundamentalmente com as pequenas mudanças. Elas buscam resolver problemas específicos e são continuamente reexaminadas. É característico dos governos promoverem investidas infundáveis em um mesmo problema, introduzindo mudanças vagarosas.



Este é um processo decisório através de movimentos pequenos e incrementais em problemas particulares, mas do que através de um programa de reforma perceptivo. Também é infundável e toma a forma de uma sequencia indefinida de movimentos políticos. Além do mais, é exploratória, pois os objetivos da formulação de política continuam a mudar à proporção que uma nova experiência lança nova luz naquilo que é possível e desejável. (BRAYBROOKE e LINDBLOM, 1972, p. 79)

O modelo também prevê a existência de decisões que promovam grandes mudanças, porém essas são guiadas por informações incompletas e normalmente suas consequências são imprevisíveis. Os exemplos dessas decisões são as crises, as revoluções e as guerras. Os atores envolvidos nessas decisões são aqueles presentes nos mais altos níveis governamentais. Em contraposição, as pequenas mudanças são tomadas nos diferentes níveis da hierarquia ocupacional.

Em resumo, segundo o modelo incremental, desenvolvido por Lindblom (1979, apud SOUZA, 2006), para se promover reformas das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado são necessários recursos de tempo, financeiros e conhecimento. Esses nem sempre estão disponíveis aos atores políticos. Por isso, alterações nas atividades estatais, geralmente, seriam realizadas através de pequenas alterações incrementais nas políticas desenvolvidas anteriormente. O incrementalismo seria politicamente “conveniente” à medida que os pontos de disputa são concentrados e não há rupturas com o sistema.

## **3.2 Por que reformar a previdência?**

### **3.2.1 As reformas na América Latina**

Entre as décadas de 1970 e 1980 observou-se, mundialmente, uma crise estrutural do capitalismo, em que houve um declínio das taxas de crescimento econômico e aumento do desemprego nos países centrais, em comparação ao período do pós-guerra, e nos países periféricos são desmontados os projetos autônomos de desenvolvimento. Para superação do ambiente que se instaurou, alguns governos, principalmente os de cunho mais liberal, promoveram ajustes econômicos que buscavam, em sua maioria, a desregulamentação das relações de trabalho, amplos programas de privatização e abertura externa da economia. (ARAÚJO, 2009)

Na América Latina, a medida adotada para a contenção da crise econômica vivenciada na região foi a redução dos gastos públicos, que buscavam conter os altos índices inflacionários através da diminuição da provisão de serviços sociais, impulsionadas pelas agências internacionais. (MÜLLER e MESA-LAGO, 2003) Os sistemas previdenciários latino-americanos não ficaram isentos do novo ambiente reformador, sendo alvos de várias mudanças que promoveram ajustes buscando diminuir os déficits financeiros existentes e adequação as regras legislativas previdenciárias à nova realidade vivenciada. Três modelos de reforma foram adotados na América Latina: o modelo substitutivo prevê a extinção do sistema público e adoção de um novo sistema totalmente privado; o modelo misto estabelece um benefício mínimo pago pela previdência pública existente e a suplementação através do sistema privado criado pelas reformas; e o modelo paralelo institui a concorrência entre o público e o privado. (MÜLLER e MESA-LAGO, 2003)

Matijascic (2007) classifica as reformas empreendidas na América Latina em dois grupos: as reformas estruturais ou paradigmáticas, baseadas nos sistemas de capitalização, abandonavam, parcial ou totalmente, o pilar público do sistema previdenciário, cabendo ao Estado regular as relações entre agências privadas e trabalhadores e/ou concorrer com os fundos privados. O Chile foi o pioneiro ao extinguir seu sistema estatal de previdência social e adotar a capitalização. O governo Pinochet, em 1891, estabeleceu um sistema privado compulsório, proibindo novas filiações ao sistema público e determinando o fim das contribuições patronais. O Estado seria responsável por arcar com os custos da transição, financiando os benefícios dos antigos segurados e regulando os fundos privados. Em 1993, Peru e Colômbia modificam suas regras previdenciárias, inspiradas no modelo chileno, mas preservando o sistema público que concorre com as agências privadas. (MÜLLER e MESA-LAGO, 2003) A Argentina aprovou sua reforma previdenciária em 1994, sob a discussão e consenso de um governo democrático, estabelecendo o sistema misto, que associa um regime de repartição simples reformado a um regime de capitalização. (NOGUEIRA, 2008) Entre 1995 e 1997, adotando modelos semelhantes ao chileno, México, El Salvador e Bolívia reformam seus sistemas. (SOUZA, 2005)

As reformas incrementais ou paramétricas mantiveram o sistema previdenciário público, gerido pelo Estado, através do financiamento de repartição simples, mas alteraram as regras de acesso aos benefícios. A associação entre idade mínima e tempo de contribuição foi a medida mais observada. Houve a previsão da participação da iniciativa privada em muitos

países como complementação dos benefícios auferidos e filiação facultativa. (MATIJASCIC, 2007)

Quadro 2 – Características das reformas Paradigmáticas e Paramétricas

Características	Paradigmáticas	Paramétricas
Pilar de Capitalização e contas individuais	Compulsório para todos os trabalhadores em determinada baixa de renda.	É introduzido em caráter complementar.
Gestão de Benefícios assistencialistas	Estatal, mas separado da previdência.	Estatal, vinculado ou não a previdência.
Fontes de Financiamento	Descontos dos rendimentos dos segurados	Segurados e Patrões.
Regime de Financiamento	Capitalização	Repartição associado ou não a capitalização
Custo de Transição	Pago pelo Estado	Não aplicável.

Fonte: MATIJASCIC, 2007

### 3.2.2 O Relatório Britto

A “crise” do sistema brasileiro da previdência social, vivenciada na década de 1990, foi impulsionada por dois acontecimentos: em 1991, ocorreu um embate judicial entre aposentados e pensionistas contra o governo, que reivindicavam reajuste do benefício igual ao aumento dado ao salário mínimo. Naquele ano, o salário mínimo foi elevado em 147% e os benefícios previdenciários em 54,6%. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em favor do governo justificando a impossibilidade do sistema previdenciário arcar com os valores de reajustes iguais a 147%. Esse episódio foi de tamanha comoção social que o governo acabou por conceder o reajuste do benefício que seria pago de forma parcelada a começar por 1992. (SOUZA, 2005) O segundo fator da crise foi a proximidade com o período da revisão constitucional, previsto para 1993.

Nesse contexto, o Congresso Nacional criou, em 1992, uma comissão especial (CE) com o objetivo de estudar o sistema previdenciário brasileiro e propor soluções para a superação

da crise. Para tanto, essa comissão promoveu audiências públicas com representantes do empresariado, dos trabalhadores, órgãos governamentais, técnicos acadêmicos e pesquisadores do tema. Foram utilizados no diagnóstico, documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de entidades empresariais. (UGINO, 2011)

O “Relatório Britto”, como ficou conhecido o documento redigido pela CE, identificou que a crise da previdência era uma crise financeira, administrativa, ética e política e o Ministério da Previdência e Assistência Social era incapaz de responder as demandas sociais existentes e promover soluções para a crise. (UGINO, 2011) Em relação ao RPPS, o relatório evidenciou a preocupação com as despesas previdenciárias, especialmente os gastos com os servidores públicos, que estavam em ascensão. Além disso, os valores dos benefícios auferidos no RPPS eram muito superiores aos verificados no RGPS. (SOUZA, 2005)

Foram apresentadas três proposta, pelo relatório, como possíveis soluções da crise: a primeira previa a inserção dos funcionários públicos no INSS e a previsão da previdência complementar para os servidores que recebessem mais de dez salários mínimos; a segunda, a criação de um regime baseado na capitalização e financiado pela União e seus servidores. E por último, a União iria arcar com a diferença entre as receitas arrecadas e as despesas da previdência dos servidores. A primeira alternativa foi considerada a mais adequada para superar o quadro existente. (SOUZA, 2005)

A CE propôs um conjunto de ações de curto, médio e logo prazo que objetivavam promover as condições necessárias para que a reforma da previdência acontecesse. Entre as proposições estavam o estabelecimento de um teto para os benefícios pagos pelo sistema e a previsão da previdência complementar como forma de suplementação da renda daqueles que a ela se filiassem. Revisão da aposentadoria por tempo de serviço e introdução da idade mínima como critério do acesso ao benefício. E o Reexame da aposentadoria especial. (UGINO, 2011)

Em 1993, iniciou-se o processo de revisão constitucional, no qual foi instituída uma comissão temática para análise da previdência social. Como resultado, foi apresentada ao Congresso Nacional uma PEC que contemplava as principais sugestões contidas no Relatório Britto. A PEC previa a unificação dos regimes previdenciários e a “desconstitucionalização” do cálculo do valor dos benefícios previdenciários. O contexto político vivenciado naquele ano impediu que a referida revisão ocorresse de forma exitosa.

### 3.2.3 Justificativas para a reforma previdenciária

Vários argumentos foram apresentados como forma de evidenciar a existência de uma crise fiscal e financeira no sistema brasileiro de previdência social justificando a necessidades das reformas que foram empreendidas. Segundo a corrente pró-reformista, haveria um déficit financeiro nas contas do sistema previdenciário que no futuro assumiria contornos estruturais, promovendo à inviabilidade do sistema. Esse quadro pessimista seria resultado das mudanças demográficas verificadas a partir da década de 1980 e da gestão financeira ineficiente dos regimes. Além disso, existiria uma “injustiça” entre o RGPS e o RPPS que não preza pela isonomia dos assegurados. (MARQUES, BATCH e MENDES, 2003)

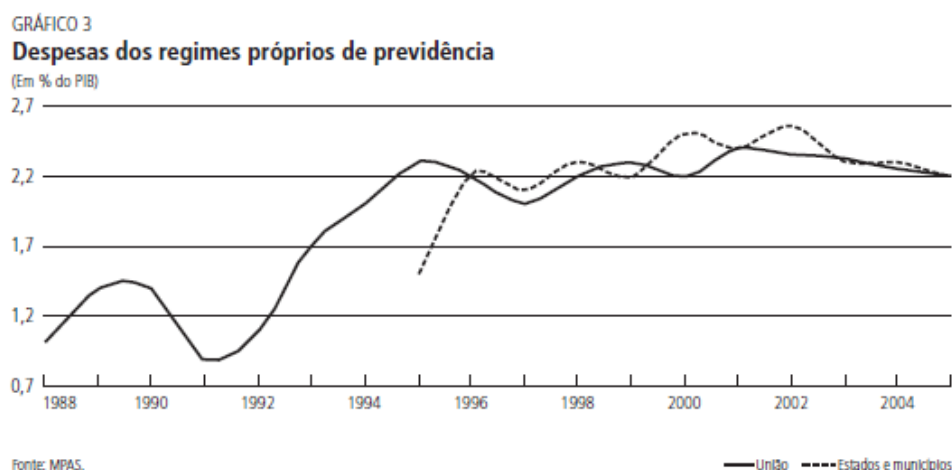
Os sistemas previdenciários, em seu processo de surgimento, apresentam um alto superávit verificado pela constante entrada de novos contribuintes e pelo baixo custo com pagamentos de benefícios que se restringem a pensões por morte e aposentadorias por invalidez. Na maturidade, quando os contribuintes atingem os requisitos para requerimento da aposentadoria voluntária, a relação contribuinte/segurado decai vertiginosamente, impactando negativamente nas contas do sistema. No Brasil, essa tendência foi acentuada pelas mudanças demográficas resultantes da maior expectativa de vida e diminuição das taxas de natalidade. Somaram-se a esse fenômeno as crises econômicas vivenciadas no país na década de 1990, o que alterou as relações no mercado de trabalho, elevando os índices de informalidade. (MARQUES, BATCH e MENDES, 2003) A formalidade do trabalho está intrinsecamente ligada ao balanço financeiro da previdência social, à medida que, todo funcionário contratado através dos regimes celetista ou estatutário são contribuintes obrigatórios do sistema. Logo a informalidade decresce o número de assegurados pelo regime previdenciário, que por sua vez, diminui as contribuições ao sistema.

A exposição de motivos que acompanha a Proposta de Emenda a Constituição (PEC 33/95), apresentada pelo governo em 1995, não deixa margens a ambiguidades: os problemas da previdência decorrem da conjunção de fatores derivados da instabilidade macroeconômica com efeitos adversos sobre os níveis de emprego e renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho, que, afinal terminam por comprometer a principal fonte de contribuição do sistema. (ANDRADE, 1999)

Sobre a justificativa dos gastos exagerados para financiamento da previdência dos servidores públicos, foi desenhado um quadro de instabilidade jurídica, prevendo o fim da

possibilidade do Tesouro Nacional arcar com os benefícios previdenciários. Houve um aumento dos gastos, segundo a Figura 2, na ordem 1% do PIB, entre 1991 e 1995. A mudança verificada é resultado, entre outros fatores, da entrada de novos servidores, até aquele momento, assegurados pelo regime celetista, no RPPS após a Constituição de 1988. Os entes estatais, principalmente os municípios, perceberam na criação do RJU uma possibilidade de economia, no curto prazo, quanto ao pagamento das alíquotas do INSS e do FGTS. Porém, no médio e longo prazo, com a maturidade do sistema, os gastos previdenciários se elevaram significativamente, comprometendo as receitas dos entes. Outra explicação para a o déficit é a concessão de aposentadorias muito precoces concedidas no RPPS. Em 1995, segundo a **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, 31% dos homens e 60% das mulheres se aposentaram com 55 anos de idade ou menos. (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997)

Figura 2 – Despesas dos RPPS entre 1998 e 2005



Fonte: (CECHIN e CECHIN, 2007, p. 224)

Tabela 1- Distribuição Percentual da Idade Média de Aposentadorias dos Cíveis do Executivo Federal para aposentadorias Integrais Segundo Faixas Etárias no ano de 1996

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total
Até 40	1,9	1,5	1,8
41 a 45	2,5	5,2	3,4
46 a 50	10,0	24,7	15,3

51 a 55	26,7	28,9	27,5
56 a 60	26,4	19,8	24,0
61 a 65	16,7	2,0	15,0
66 a 70	10,2	6,0	8,7
Acima de 70	5,6	1,9	4,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p. 25

Segundo Cechin e Cechin (2007), espera-se que regimes previdenciários promovam a isonomia entre seus assegurados, característica não observada no país. Ao adotar o argumento da “injustiça”, verificamos que, anteriormente as reformas, havia um quadro de diferenciação latente entre os trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos. As regras de cálculo do benefício e seu respectivo reajuste, porcentagem da contribuição, forma de financiamento e regras de elegibilidade para requerimento da aposentadoria são algumas das características que diferenciam esses regimes. A aposentadoria especial concedida aos professores representa outra distinção entre as categorias profissionais, com menor tempo de contribuição, justificada pelo trabalho realizado ser de suma importância para o país e haver uma desvalorização dos salários da categoria. A Tabela 2 mostra como os gastos com as aposentadorias e pensões, *per capita*, em dezembro de 1996, eram sete vezes maiores com o RPPS do que os empreendidos do RGPS. No INSS, verificou o valor médio gasto igual a R\$2.568,38, enquanto o gasto médio com os servidores da União foi igual a R\$ 19.587, 96.

Com objetivo de superar a “crise da previdência”, emergem duas correntes de pensamento. A primeira propõe um regime baseado no modelo chileno, em que a capitalização seja adotada como forma organizativa e o assegurado seja responsável por poupar e garantir seu benefício previdenciário. A segunda indica a reformulação dos critérios de elegibilidade e financiamento da previdência pública, mas sem abandonar o protagonismo estatal. Ainda dentro da segunda corrente, não havia consenso sobre a formação de um regime único que fosse formado por todos os trabalhadores ou a manutenção de regimes

diferenciados entre servidores e trabalhadores da iniciativa privada. (MARQUES, BATCH e MENDES, 2003)

Tabela 2- Gastos Previdenciários por regime, em 1996

	R\$ Bilhões	Número de Beneficiários
INSS	42,6	16.586.267
Inativos e pensionistas da União	17,1	872.985*
Inativos e pensionistas de estados e municípios	29,0**	2.000.000**
Total	88,7	19.459.252

Fonte: OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p. 24. Obs: \* Dados relativos a novembro/1996. \*\* valores aproximados. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI.

Entre os pensadores contrários a reformas, o déficit da previdência social é apontado como inexistente quando analisado o orçamento da seguridade social, previsto constitucionalmente, em bloco. (ARAÚJO, 2009) O Sistema de Seguridade Social foi criado com o intuito de garantir a proteção social a todos os cidadãos brasileiros através de um orçamento único que seria financiado pelas arrecadações de contribuições, faturamento, lucro, concursos e prognósticos, e recursos da União, estados e municípios. Adotando desse conceito, não haveria razões para o estudo das contas previdenciárias isoladamente, método recorrente nas justificativas pró-reforma. Discordando do argumento da “injustiça”, Marques (2002) aponta que a diferenciação existente entre funcionários da iniciativa privada e servidores públicos não está somente no regime de aposentadoria. O *ethos* que rege essas categorias profissionais é diferenciado o que explica a adoção, por parte do Estado, de direitos diferentes. Isso não significa que o sistema previdenciário é “injusto”.



### 3.3 A Emenda Constitucional n° 20/98

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) encaminhou, em 17 de março de 1995, a proposta de emenda constitucional (PEC) n° 33/1995, prevendo alterações no sistema brasileiro de previdência social. Essa representou o marco inicial das reformas previdenciárias legislativas ocorridas no país após a Constituição de 1988. (SOUZA, 2005)

Algumas das proposições presentes na PEC n° 33/1995 apresentada em 1995 já estavam desenhadas e colocadas nas ações previstas pela CE, presentes no relatório Britto. A injustiça entre os regimes previdenciários, RGPS e RPPS, foi apontada no relatório como uma faceta da crise da previdência que deveria ser solucionada com a adoção de um regime único. O fim da aposentadoria por tempo de serviço era uma característica do sistema que precisava ser reformada e se inserir a idade mínima como critério para concessão do benefício. Além disso, foi previsto a previdência complementar e o reexame da aposentadoria especial.

Assim, o Governo que se iniciou em 1995 encontrou um processo de discussão de reforma previdenciária já em curso há alguns anos e o levou adiante a partir da apresentação de uma PEC, que se constituiu, a bem da verdade, em uma versão aperfeiçoada do Relatório Britto e da proposta do Deputado Jobim (PEC apresentada durante o período de revisão constitucional). (SOUZA, 2005, p. 129)

Para o RPPS, a PEC n° 33/1995 apresentava como pontos principais da reforma:

Estabelece o regime próprio de previdência social como sistema destinado aos funcionários públicos. Apesar da afirmação de sistema previdenciário próprio para os servidores públicos, buscou-se a isonomia entre as regras dos diferentes regimes como forma de superar a “injustiça” existente. O governo propõe a criação de fundos financiados pelas contribuições dos assegurados. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 2° da PEC 33/95:

Art. 40 da CF/88. Ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos suas autarquias e fundações, é assegurado regime próprio de previdência, na forma da lei complementar prevista no art. 201, que observará os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social, e definirá regras de cálculo do valor do benefícios.

§ 5º O dispositivo neste artigo aplica-se aos membros do PODER Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.

§ 9º Aos integrantes das forças Armadas e seus pensionistas é assegurado regime previdenciário próprio, custeado mediante contribuições dos ativos e inativos, dos pensionistas e da União, obedecidos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, na forma da lei complementar prevista no art. 201, que deverá refletir as peculiaridades da profissão militar, inclusive nas situações de guerra e definirá, ainda, limites de idade e regras de cálculo do valor do benefício. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Introdução do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS como norma constitucional. Essa alteração buscava evitar que o sistema previdenciário entrasse em colapso financeiro, como previsto pelos diagnósticos pessimistas. É necessário que cada contribuinte reserve parte de sua renda, para garantir a prestação do seu benefício no futuro, sendo sua contribuição proporcional à capacidade financeira do assegurado. O equilíbrio financeiro e atuarial do regime deve ser observado para garantir tranquilidade aos assegurados que terão seus benefícios pagos futuramente pelo sistema previdenciário. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 2º da PEC: Art. 40. § 1º O custeio dos benefícios do regime previdenciário referido neste artigo será feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos e inativos, bem como dos pensionistas e do respectivo ente estatal, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Instituição de contribuição de inativos e pensionistas. Justifica-se para garantir que os proventos auferidos pelas aposentadorias e pensões não ultrapassem os valores verificados na atividade. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 2º da PEC: Art. 40. § 1º O custeio dos benefícios do regime previdenciário referido neste artigo será feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos e inativos, bem como dos pensionistas e do respectivo ente estatal, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Estabelece o fim da Paridade como forma de reajuste dos benefícios. O benefício dos servidores públicos deveria ser reajustado através de índices de preços que lhe garantam a preservação do valor real, como verificado no RGPS, mas desvinculando-se das garantias dos

ativos. Essa medida visa garantir a isonomia entre os regimes. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 2º da PEC: Art. 40. § 2º A lei estabelecerá regra de reajustamento dos benefícios para preservar o seu valor real. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Art. 9º da PEC: VII – As aposentadorias e pensões no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão ajustados para preservar-lhe o valor real, conforme critérios definidos em lei, sendo vedada a extensão aos inativos e pensionistas de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou de que resultou a pensão, não se podendo evocar direito adquirido, nesse caso; (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Veda a acumulação de cargos públicos, bem como, da percepção de mais de um benefício previdenciário, salvo as exceções constitucionais. A existência dos “supersalários” na administração pública, advindos de servidores aposentados que ingressavam novamente no serviço público, causava distorções no RPPS. Por isso, seria necessário introduzir regras de vedação de acumulação de cargos. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 2º da PEC: Art. 37 § 7º. É vedada a percepção simultânea de rendimentos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos mencionados do inciso XVI deste artigo.

Art. 40. § 3º É vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo, bem como sua acumulação com a aposentadoria de que trata o art. 201, ressalvados os cargos mencionados no art. 37, inciso XVI. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Estabelecimento de critérios para requerimento do benefício da aposentadoria de idade mínima e tempo de contribuição e serviço público. A aposentadoria é compreendida como um seguro que visa garantir renda ao trabalhador ou aos seus dependentes quando há perda da capacidade laboral, permanente ou temporária. No Brasil, no entanto, se diagnosticou um quadro em que o benefício previdenciário era utilizado como complementação da renda. O servidor, ao se aposentar em idade ativa, retornava ao mercado de trabalho. Assim, essa medida buscava introduzir, no sistema previdenciário brasileiro, regras que postergassem a idade da aposentadoria, revertendo esse quadro apresentado.

A concessão de aposentadoria por tempo de serviço cria a “solidariedade invertida” em que os mais pobres financiam os benefícios dos mais ricos. Os assegurados que se beneficiam da aposentadoria por tempo de serviço são aqueles que possuem carreiras estáveis de trabalho e maiores níveis de renda. Para os demais, que possuem dificuldades de inserção no mercado de trabalho e permanecem na informalidade, esse benefício era auferido em idades mais avançadas. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 9º Até que a sua matéria seja disciplinada pela lei complementar prevista no art. 201 da Constituição, com as alterações feitas por esta Emenda, vigorarão as seguintes disposições:

I- o servidor civil, os membros do judiciário, ao Ministério Público e do Tribunal de Contas da União serão aposentados:

a) Por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

b) Compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

c) Voluntariamente:

1. Aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

2. Aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

II- Aos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, aplica-se o dispositivo nas alíneas “b” e “c” do inciso anterior após, pelo menos, cinco anos de exercício efetivo no cargo; (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Extinção da aposentadoria especial do professor. Os professores não são uma categoria profissional diferenciada das demais, muito menos, possuem jornada de trabalho mais exaustiva. Sua profissão não oferece risco inerente à saúde do trabalhador. Por isso, não se justifica conceder a essa benefício diferenciado. Argumenta-se que a aposentadoria especial seria a uma recompensa garantida, principalmente, para os professores do ensino primário que recebem baixos salários em relação à importância do trabalho desenvolvido. A aposentadoria não pode ser vista como uma premiação. São necessárias outras medidas para reverter o quadro evidenciado. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 10º Ficam extintas a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, bem como a aposentadoria especial do professor. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Fim da contagem de tempo fictício para efeito de recebimento do benefício previdenciário. Esse é um benefício que reforça o argumento da injustiça, já que os filiados ao RGPS não observam esse direito, e permite aposentadorias muito precoces, agravando o déficit financeiro do regime próprio. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 9º da PEC: X – é permitido apenas a contagem pra e simples de tempo de serviço para qualquer efeito legal. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Estabelecimento de previdência complementar. Em sua previsão na PEC, a previdência complementar seria assegurada para o RGPS. Porém compreendendo que a legislação do RGPS deveria ser aplicada ao RPPS no que coubesse e que o inciso primeiro previa contribuição da administração direta, autarquias e fundações, compreende-se que haveria a previsão de previdência complementar para os servidores públicos seguindo as mesmas regras verificadas para os trabalhadores da iniciativa privada. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

Art. 202. Para a complementação das prestações do regime geral de previdência social, será facultada a adesão do segurado a regime de previdência complementar, organizado conforme critérios fixados em lei complementar.

§ 1º A participação, a qualquer título, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, de suas autarquias fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista no custeio dos respectivos planos de previdência complementar não poderá exceder a participação dos segurados. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Estabelecimento de regras de transição. As regras de transição são estabelecidas como forma de assegurar a segurança jurídica e o direito adquirido.

Art. 12 – Fica assegurado o direito à aposentadoria e pensão nas condições previstas na legislação vigente à data da promulgação desta Emenda, somente para aqueles que estejam em gozo do benefício ou que nessa data tenha cumprido os requisitos

para obtê-lo, aplicando-se-lhes, ainda, o dispositivo no inciso VII art. 9º, desta Emenda. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

O processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional foi conturbado, envolvendo vários atores, como a mídia e o Supremo Tribunal Federal (STF). Dois aspectos são considerados por Souza (2005) como fundamentais para se compreender os motivos que levaram as mudanças na proposta original: os aspectos procedimentais, referentes às exigências extraordinárias para aprovação de PEC, como o quorum qualificado e a votação nominal, e aspectos substantivos, a matéria previdenciária.

Durante o tempo de tramitação da matéria, o governo publicou documentos que evidenciam sua posição a favor da alteração do regime próprio de previdência dos servidores públicos. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal, elaborado em 1995, tinha como objetivos propor diretrizes para a reforma da administração pública, tornando-a moderna e racional, através da adoção de preceitos do gerencialismo. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995) Em relação à previdência do funcionalismo público, o plano identificou um gasto crescente com os benefícios dos inativos e pensionistas, comprometendo as receitas disponíveis da União. A

Tabela 3 evidencia o crescente gasto com os inativos e pensionistas no período de 1991 a 1996. O sistema previdenciário brasileiro foi considerado injusto, à medida que pagava aos servidores públicos benefícios muito acima dos auferidos pelos trabalhadores da iniciativa privada e ofereceria aposentadorias sem perda da capacidade laboral. A observância do princípio contributivo e o estabelecimento de idade mínima foram considerados os pontos principais a serem contemplados pela reforma. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Tabela 3 – Despesa com Pessoal da União em bilhões de reais entre 1991 e 1996

	Média 91/93	1994	1995*	1996*
Ativos	14,1	18,1	22,2	24,2
Inativos/Pensionistas	6,2	10,2	12,8	16,3
Total	20,3	28,3	35,0	40,5

Fonte: BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995 obs: (\*) valores estimados.

Percebendo a importância da opinião pública para a aprovação da reforma previdenciária, em 1997, o Ministério da Previdência Social lança o livro “Por que reformar a previdência? – Livro Branco da Previdência Social”, trabalho que reuniu diagnósticos da previdência e experiências de outros países. (SOUZA, 2005) O estudo enfatizava que a previdência se institui sob a forma de seguro que garante proventos quando há perda de capacidade de trabalho, principalmente ligada à velhice. Ao contrário, o que se verificava no país é uso do benefício previdenciário como complemento à renda. Segundo o documento, o caráter contributivo e universal do sistema deve sempre ser observado. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997) O Regime Próprio de Previdência Social foi apontado como responsável pelas maiores distorções no sistema. A categoria não observava o princípio da contributividade e recebia benefícios com maiores valores dos auferidos no regime celetista. Associa-se a esse quadro, o uso de tempo fictício para a aposentadoria. O Livro Branco aponta as principais mudanças propostas pelo governo para o regime previdenciário. Para o RPPS, buscava-se a introdução no princípio contributivo a todos os servidores públicos e estabelecimento de idade mínima. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

O aumento dos gastos com o pagamento de pessoal ativo e inativo aponta para a insolvência da maioria dos tesouros estaduais no curto prazo. Tais despesas reduzem o espaço para os investimentos necessários em infraestrutura, saneamento básico, educação, saúde, habitação e segurança (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997)

A EC n° 20/98 introduziu as seguintes mudanças para o RPPS:

Estabelece o regime próprio de previdência social como sistema destinado aos funcionários públicos.

*Art. 40* - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

*Art. 42 § 3º* - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

A paridade é reafirmada como forma de reajuste do benefício.

“Art. 42. § 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Art. 42 § 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Foi proibida a acumulação simultaneamente de cargo, emprego ou função pública, salvo as exceções introduzidas pela constituição.

Art. 42. § 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Estabelecimento de critérios para requerimento do benefício da aposentadoria de idade mínima e tempo de contribuição e serviço público

Art. 40 - § 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;



b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Caráter contributivo do regime e introdução do princípio de equilíbrio financeiro e atuarial

*Art. 40* - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Estabelecimento de restrição ao valor no benefício igual ao valor da remuneração do servidor.

*Art.40 § 2º* - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Fim da aposentadoria especial para os professores universitários e estabelecimento de regras diferenciadas para os professores do ensino fundamental e médio

*Art. 40 § 5º* - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Fim do uso do tempo fictício para concessão do benefício previdenciário.

*Art. 40 § 10* - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Estabelecimento de previdência complementar para os servidores públicos.

Art. 40 - § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998)

Para aplicação da nova legislação aprovada através da EC n° 20/98, os contribuintes do RPPS foram classificados em três grupos: O primeiro (grupo-1) era composto pelos trabalhadores que já tinham observado todos os requisitos para o recebimento do benefício previdenciário. No segundo grupo (grupo-2) se inseriram os que compunham o RPPS, mas não tinham cumprido os requisitos para a obtenção do benefício. O terceiro (grupo-3) era formado pelos trabalhadores que ainda iriam se filiar a um dos regimes. Para os integrantes do grupo-1, seriam aplicadas as regras existentes anteriormente à emenda. Para o grupo-2 foram estabelecidas regras de transição e para o grupo-3 passam a vigorar a legislação aprovada

A nova legislação da previdência social, aprovada somente em 1998, apresentava alterações em relação ao texto inicial. A contribuição de ativos e inativos foi a principal proposta presente na PEC não aprovada pelo Congresso Nacional. Sua previsão buscou garantir que os benefícios auferidos na inatividade fossem menores dos salários dos servidores ativos. Como cálculo do benefício era a integralidade, ao passar para a inatividade, o servidor recebia o valor do seu salário acrescido da contribuição previdenciária que não mais seria paga. Assim, existia um incentivo implícito para a aposentação. (BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997) Outras proposições da PEC n° 33/1995 rejeitadas pelo Congresso foram o estabelecimento da paridade como forma de reajuste dos benefícios auferidos e a aposentadoria especial concedida para o professor da educação infantil, fundamental e médio. As propostas aprovadas foram: o caráter contributivo do regime, a observância do princípio financeiro e atuarial, vedação de acumulação de cargos, vedação de benefício com valores maiores que a remuneração do servidor, fim da contagem de tempo fictício e estabelecimento da previdência complementar.



### 3.4 A Emenda Constitucional n° 41/03

#### 3.4.1 Justificativas para a reforma previdenciária

A segunda geração de reformas da previdência social aconteceu no primeiro ano de governo Lula. (SOUZA, 2005) A EC n° 20/98 inseriu modificações importantes no ordenamento jurídico da previdência social do funcionalismo público. Apesar disso, ao assumir o governo em 2003, o novo presidente compreendeu que os resultados alcançados pela primeira geração de reformas foram insuficientes para atingir os objetivos propostos de superar o déficit financeiro, a injustiça entre os trabalhadores assegurados por diferentes regimes, atenuar as consequências provocadas pelas mudanças demográficas, e instituir uma gestão mais eficiente. Era necessária a edição de uma nova proposta de emenda que fosse capaz de superar os problemas persistentes no RPPS. (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003)

Apesar das importantes modificações promovidas pela Reforma da Previdência e da efetivação de várias medidas em todas as esferas de governo, outros parâmetros ainda necessitam ser alterados com o propósito de aperfeiçoar o regime de previdência dos servidores públicos. (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003)

Segundo a exposição de motivos, documento encaminhado pelo governo em conjunto com a PEC n° 40/2003, as regras previdenciárias do RPPS estimulavam a aposentadoria precoce, pois ao se aposentar o servidor auferia um acréscimo a sua renda, oriundo do não pagamento da contribuição previdenciária. Isso promove um sistema injusto que concede aposentadoria aos trabalhadores em plena atividade laboral. Outra distorção do RPPS seria a inexistência de relação entre o valor do benefício e as contribuições do assegurado. Além disso, a concessão de pensões correspondentes a 100% da remuneração do servidor, sem avaliação da situação econômica do dependente, não guarda relação com as práticas verificadas em nenhum outro país. Esse conjunto de fatores motivou o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime imprimindo aos governos a necessidade de financiar os déficits existentes. Esse quadro impediria a aplicação de recursos em outras políticas públicas que

visam sanar as deficiências da sociedade brasileira, como a erradicação da pobreza e o desenvolvimento social. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

O argumento da injustiça retorna na PEC n° 40/2003, não mais comparando apenas os regimes previdenciários, mas todo o sistema de políticas sociais brasileiro. Em 2002, as três esferas de governo aplicaram no RPPS o montante de 39,1 bilhões de reais o que beneficiou 2,5 milhões de servidores. Enquanto isso, a dotação do Ministério da Saúde para o mesmo ano foi de 28,5 bilhões de reais e do Ministério da Educação 17,4 bilhões de reais.

À medida que se destinam cada vez mais recursos para o sistema de previdência dos servidores públicos, dada a premente carência de recursos públicos em áreas vitais para o país, seguramente outras áreas, não menos importantes, ficam a descoberto. Daí a necessidade de se adequar as atuais regras de acesso a benefícios dos servidores, de forma a se alcançar uma situação de maior justiça social. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p. 12)

Outro aspecto apontado pelo governo como relevante é a proporção existente entre ativos e inativos e pensionistas. Dado que o RPPS é baseado no modelo de repartição simples, o equilíbrio do sistema depende da capacidade dos atuais contribuintes de financiarem os benefícios dos assegurados. O governo FHC implementou uma série de mudanças estruturais na administração pública que envolveram, entre outras ações, a diminuição da máquina. Isso implicou na redução do número de servidores ativos e o aumento das aposentadorias, o que comprometeu o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Enquanto em 1991 existiam dois trabalhadores ativos para cada inativo e pensionista, essa relação decaiu de um para um em 1998.

#### 3.4.2 A Proposta de Emenda Constitucional

No mesmo dia de sua posse (01/01/03), o presidente criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão de assessoramento da presidência que deveria analisar e avaliar propostas sobre políticas públicas e reformas de desenvolvimento econômico e social. A realização da reforma da previdência social seria a primeira ação a ser discutida e desenvolvida no âmbito do conselho. (SOUZA, 2005)

A “Carta de Brasília”, documento apresentado em 21 e 22 de fevereiro de 2003, resultante da reunião entre governo federal, os governadores dos vinte e seis estados e do

Distrito Federal, apontava a reforma da previdência social como necessária para a retomada do crescimento econômico do país e o RPPS sendo principal alvo das mudanças a serem empreendidas. A carta propunha a edição de uma emenda à constituição alterando as regras de concessão de benefícios para os servidores, quanto à idade mínima exigida e tempo de permanência no cargo, e as regras para recebimento de pensões e a adoção de teto remuneratório. (SOUZA, 2005)

Imerso nesse contexto, a PEC n° 40/2003 é apresentada ao Congresso Nacional em 30/04/2003, tendo sua elaboração feita pela Secretaria de Previdência Social com o apoio do Conselho Nacional de Dirigentes dos Regimes de Previdência Social. As transformações propostas se concentram no campo dos RPPS. O governo compreendeu que a primeira geração de reformas foi insuficiente para garantir ao RGPS sustentabilidade e era necessário nesse momento que as distorções existentes do regime dos servidores fossem corrigidas. (SOUZA, 2005)

Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

As principais mudanças previstas pela PEC n° 40/2003 para o RPPS:

Estabelecimento de Teto Remuneratório. O estabelecimento do teto remuneratório nacional não é uma matéria previdenciária, mas se justifica por impactar diretamente as contas do RPPS. Ele se coloca como uma legislação de cunho moral e ético já que é inconcebível em um país onde existem cidadãos abaixo da linha da pobreza conceber que seus servidores públicos recebam remunerações exorbitantes. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Art. 1º- A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.37 XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de

qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995)

Fim da integralidade como forma de cálculo do benefício. Não se pode conceber um sistema previdenciário em que o benefício auferido não possui nenhuma relação com o histórico contributivo do assegurado. Esse é princípio formador da previdência social. Esse mecanismo buscava garantir maior isonomia entre os regimes, já que o cálculo através do histórico contributivo é observado pelo RGPS. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Art. 1º da PEC: Art. 40 - § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Novo cálculo da pensão por morte. O benefício da pensão deveria ser concedido em caso de falecimento em que haja dependência econômica por parte dos familiares do servidor. O sistema previdenciário brasileiro, no entanto, não observa as duas condicionantes inerentes ao benefício. Quando se garante a integralidade dos proventos aos dependentes a reposição per capita é maior do que a observada anteriormente ao fato gerador do benefício. Além disso, a pensão é vitalícia e não examina a situação econômica dos dependentes do servidor, concedendo o benefício, em alguns casos, a cônjuges muito jovens que poderiam se inserir do mercado de trabalho. A pensão ainda pode ser acumulada com outros benefícios previdenciários, contrariando a condicionante de dependência econômica. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Art. 1º: Art. 40 da CR- § 7º Lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício de pensão por morte, que será de até setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido, observado o disposto nos §§ 2º e 3º. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Fim da Paridade como forma de reajuste do benefício. Essa medida buscava a isonomia entre os regimes. O benefício auferido pelo RPPS seria reajustado da mesma forma do RGPS, preservando seu valor real. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Art. 1º: Art. 40 da CR- § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Art. 8º - § 1º O cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, considerará as remunerações do servidor que serviram de base para as contribuições efetuadas aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 201 da Constituição Federal, na forma da lei. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Estabelecimento do regime de previdência complementar através de lei ordinária. A principal justificativa para alteração da exigência de lei complementar para instituição da previdência complementar para os servidores públicos para lei ordinária é a regulamentação da matéria está explícita no art. 212º da CF/88. Não é necessário que cada ente se manifeste quando a regulamentação de seu plano de previdência. Essa medida também garante isonomia aos planos existentes. A exigência de planos na modalidade contribuição definida visa impedir que o poder público financie possíveis déficits dos mesmos. Além disso, caso o ente institua seu regime complementar, o teto do RGPS pode ser adotado para as contribuições e respectivos pagamentos de benefícios auferidos no RPPS. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Art. 1º: Art. 40 CR- § 14º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, por iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seu servidores, na forma da lei, observado o disposto no art. 202.

§ 15. O limite previsto para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 somente poderá ser aplicado ao valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo após a instituição do regime de previdência de que trata o § 14. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Contribuição de Inativos e Pensionistas. A contribuição de inativos e pensionistas é legítima ao passo que o sistema previdenciário possui caráter solidário, no qual todos seus integrantes são responsáveis por financiá-lo. Como há um déficit provocado, em parte, pela não existência de contribuição dos servidores que atualmente encontram-se na inatividade,



comprometendo a viabilidade do RPPS, todos seus integrantes são responsabilizados, inclusive essa categoria. Associa-se a esse argumento, a observância do princípio da integralidade que permite o servidor se aposentar com sua renda aumentada, pois seu benefício seria igual à última remuneração acrescida da contribuição previdenciária, estimulando as aposentadorias precoces. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Art. 1º : Art. 40 da CR - § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 .

Art. 5º Os servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º , contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos que supere o limite de isenção do imposto previsto no art. 153, III, da Constituição Federal. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Estabelecimento de contribuição mínima ao RPPS pelos servidores estaduais e municipais. Esse mecanismo visa assegurar que estados e municípios também observem o princípio de equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Art. 1º: Art. 149 da CR - § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Vedação de criação de mais de um RPPS por ente ou unidade gestora. Essa alteração da norma buscava diminuir os custos necessários para a administração dos regimes, bem como aumentar a transparência perante os cidadãos. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Art. 7º Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto nos incisos IX e X do

art. 142 da Constituição Federal. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Criação do abono de permanência. Regra que incentivava o servidor público que desfruta de plena capacidade laboral, mas que completou os requisitos exigidos para a aposentadoria, a continuar em atividade, tendo sua renda acrescida em valor igual à contribuição previdenciária. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Art. 2º: Art. 8º da EC nº 20/98 - § 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

Regras de Transição. Essa medida visa garantir o direito adquirido e a estabilidade jurídica.

Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, bem como aos seus dependentes que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculadas de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003)

As proposições de reforma do RPPS presentes em 1995 foram totalmente retomadas pela PEC nº 40/2003. Os pontos já aprovados foram refirmados, evidenciando a posição favorável do governo atual em relação às mudanças introduzidas na primeira geração de reformas. Além disso, as propostas anteriormente rejeitadas (contribuição dos inativos e pensionistas e o fim da paridade como forma de reajuste dos benefícios) são incluídas na nova PEC nº 40/2003, ação que possibilitou a retomada do debate em torno dessas questões. As proposições

inovadoras inseridas pelo governo Lula foram o teto remuneratório, o fim da integralidade como forma de cálculo do benefício, novo cálculo de pensão por morte, estabelecimento de único regime próprio por ente da federação, bem como a unicidade da unidade gestora e criação do abono de permanência.

O governo Lula também publica o “Livro Branco da Previdência Social” com o intuito de divulgar para a sociedade as pretensões e alternativas verificadas como possíveis para a reforma do sistema previdenciário. As alterações introduzidas em 1998 trouxeram impactos importantes para o RGPS, ao introduzir o “tempo de contribuição” para requerimento da aposentadoria voluntária e diminuir a concessão de benefícios por “tempo de serviço”. Outro avanço da reforma do governo FHC foi o estabelecimento do princípio contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial. Porém ainda são necessárias mudanças, principalmente no RPPS, para que a equidade do sistema previdenciário seja alcançada. A instituição da previdência complementar com a adoção do teto remuneratório do RGPS deve ser medida tomada por todos os entes. Essa medida deve ser associada ao fim da paridade como forma de reajustamento dos benefícios. Além disso, a taxaço de inativos e pensionistas é fundamental para que o equilíbrio atuarial seja alcançado. (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003)

Na tramitação da PEC n° 40/2003, o governo não sofreu nenhuma perda em votações consideradas importantes, aprovando a emenda rapidamente. (MELO e ANASTASIA, 2005) A taxaço dos inativos e a regulamentação do teto remuneratório foram os pontos mais debatidos no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. O estabelecimento do teto apresentou resistência principalmente dos servidores estaduais do poder Judiciário. No Senado, a estratégia utilizada pelo executivo para acelerar o processo de tramitação e permitir a aprovação da PEC n° 40/2003 naquele ano foi o compromisso assumido de tramitar a “PEC paralela” com as proposições daquela casa que não tinham sido contempladas.

A PEC paralela (PEC n° 77/03), como ficou conhecida a nova emenda à constituição proposta pelos senadores, foi apresentada durante o processo de aprovação da PEC da reforma previdenciária (PEC n° 67/2003) pelo senador Tião Viana. As principais alterações propostas foram: (1) a autorização para que os governadores modifiquem do subteto dos servidores do executivo estadual, (2) definição de regras gerais para a constituição das unidades gestoras,

(3) manutenção da paridade plena em substituição a paridade condicionada, (4) criação de regras diferenciadas para ambos os regimes, RPPS e RGPS, para trabalhadores portadores de deficiências ou em condições de trabalho que coloquem em risco a saúde, (5) extensão para as donas de casa e trabalhadores autônomos o sistema especial de inclusão previdenciária, criado para atender a população de baixa renda, (6) modificações nas regras de concessão de aposentadoria voluntária que seria concedida, sob o instituto da paridade, aos trinta e cinco anos de contribuição para homens e aos trinta anos de contribuição para as mulheres, após vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos na carreira e cinco anos no cargo.

### 3.4.3 A Emenda Constitucional

Após a aprovação da PEC, as mudanças introduzidas foram:

Estabelecimento de Teto Remuneratório.

Art. 1 Art. 37 - XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Fim da Integralidade como forma de cálculo do benefício. A lei n° 10.887 de junho de 2004 regulamentou o cálculo do valor do benefício auferido pelos servidores em conformidade com o histórico contributivo, prevendo a média aritmética simples de 80% das maiores remunerações recebidas, contadas a partir de julho de 1994 e utilizadas para base de contribuição, considerando o RGPS e o RPPS. (SOUZA, 2005)

Art. 1 Art. 40 - § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

### Novo cálculo da pensão por morte

Art. 1 § 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

### Fim da Paridade como forma de reajuste dos benefícios

Art. 1 Art. 40 - § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

### Previsão do regime de previdência complementar

Art. 40 - § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

### Contribuição de Inativos e Pensionistas

A contribuição dos inativos, matéria responsável por muitos embates na aprovação da proposta e considerada inconstitucional pelo STF em 1998, foi uma vitória significativa do governo. Novamente no STF, principalmente com a preposição de que a aposentadoria é um direito adquirido e dado à vedação de retrocesso de direito seria inconstitucional essa

taxação, a matéria foi considerada constitucional à medida que não há norma expressa que vede a cobrança de impostos a nenhum cidadão brasileiro, desde que esteja previsto na constituição. Porém, a adoção de alíquotas diferenciadas, prevista anteriormente para servidores que se aposentaram antes e depois da EC n° 41/2003, foi considerado inconstitucional. Os aposentados e pensionistas passaram a ser taxados com alíquotas iguais aos ativos, na porção do benefício que ultrapassasse o teto do RGPS.

Art. 1 Art. 40 - § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos

Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Estabelecimento de contribuição mínima ao RPPS pelos servidores estaduais e municipais

Art. 149. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Vedação de criação de mais de um RPPS por ente ou unidade gestora

Art. 1 Art. 40 - § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (REPÚBLICA, 2003)

### Criação do abono de permanência

Art. 1 Art. 40 - § 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

Regras de Transição. No campo das regras de transição, a emenda criou quatro categorias de servidores: a) para aqueles ingressarem na administração pública posteriormente a vigência da nova legislação (19/12/2003), a aposentadoria voluntária seria concedida após sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição para homens, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição para as mulheres, sendo dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo para a aposentadoria voluntária. O benefício será calculado sobre o histórico de contribuições do assegurado, condicionado ao teto remuneratório e a concessão de valores maiores do que a remuneração auferida no cargo ao qual a aposentadoria foi requerida. b) Para funcionários que ingressaram no serviço público no período entre reformas (de 16/12/1998 a 19/12/2003), são exigidos sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição para homens, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição para as mulheres, sendo vinte anos de efetivo exercício no serviço público, dez de carreira e cinco anos no cargo para a aposentadoria voluntária. Foi mantido o instituto da integralidade e da paridade condicionada, não incluindo no reajuste dos benefícios possíveis vantagens auferidas pelos cargos na atividade não observados para os inativos. c) Para o servidor que ingressou no serviço público anteriormente a emenda n° 20/98, foi aplicadas as regras de transição da referida legislação, podendo este se aposentar aos cinquenta e três anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e aos quarenta e oito anos de idade e trinta de contribuição, se mulher, com cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, e redutor de vinte por cento no tempo de contribuição correspondente, em 1998, faltante para o recebimento do benefício. A regra de transição

determinou que o servidor que se aposentasse entre 2004 e 2005, teria seu benefício reduzido em 3,5% por ano de antecipação. Caso a aposentadoria ocorresse em 2006 ou posteriormente o redutor seria igual a 5% por ano. Para os servidores que tinham cumprido das às exigências para a aposentação até a adição da EC n° 41/2003 (31/12/2003), as regras anteriores foram aplicadas.

Art. 3° É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

Art. 2° Observado o disposto no art. 4° da Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3° e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1° O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1°, III, a, e § 5° da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1° de janeiro de 2006.

Art. 6° Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2° desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5° do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e



IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003)

#### 3.4.4 Comparando as reformas

A reforma do sistema previdenciário dos servidores públicos ocorreu em dois momentos distintos sob a orientação de governos com diferentes ideologias. A primeira geração de reformas, realizada no governo FHC, demandou praticamente todo o primeiro mandato presidencial em discussões para aprovação da emenda (1358 dias), enquanto a segunda geração, foi aprovada com apenas 225 dias de debates. (SOUZA, 2005, p. 267-268) Existe uma continuidade nas propostas apresentadas e aprovadas. Pontos presentes em 1995, que foram rejeitados na aprovação da EC n° 20/98, retornam em 2003, tendo sua aprovação confirmada no Congresso Nacional.

**O Erro! Fonte de referência não encontrada.** mostra os pontos discutidos nas duas gerações de reforma e quando se deu a aprovação. Verifica-se que a reforma FHC insere alterações importantes no sistema, mas não suficientes. Foram introduzidos o caráter contributivo do regime e a verificação do princípio financeiro e atuarial. O estabelecimento de valor máximo do benefício igual à remuneração do servidor, vedação de acumulação de cargos e instituição de previdência complementar. Extinção da aposentadoria especial para professores universitários e uso de contagem de tempo fictício. E estabelecimento de idade mínima e tempo de contribuição para concessão de aposentadoria voluntária. No governo Lula, foram aprovados a taxação dos inativos e pensionistas e o fim da paridade. Além disso, são incluídos novos pontos: o estabelecimento de teto remuneratório, fim da integralidade, novo cálculo de pensão, criação do abono permanência e estabelecimento de único RPPS por ente e unidade gestora.

Quadro 3 - Características reformadas no sistema previdenciário brasileiro através das EC n° 20/98 e EC n° 41/03

Pontos da Reforma	PEC – FHC	EC n° 20/98	PEC – Lula	EC n° 41/03
Caráter contributivo do regime	Presente	Aprovado	Reafirmado	Reafirmado
Princípio Financeiro e Atuarial	Presente	Aprovado	Reafirmado	Reafirmado
Contribuição de Inativos e Pensionistas	Presente	Rejeitado	Presente	Aprovado
Valor máximo do benefício igual à remuneração do servidor.	Presente	Aprovado	Reafirmado	Reafirmado
Fim da Paridade	Presente	Rejeitado	Presente	Aprovado
Vedação da Acumulação de Cargos	Presente	Aprovado	Reafirmado	Reafirmado
Idade mínima e tempo de contribuição	Presente	Aprovado	Reafirmado	Reafirmado
Extinção da aposentadoria especial para professores	Presente	Aprovado*	Reafirmado	Reafirmado
Fim da contagem de tempo fictício	Presente	Aprovado	Reafirmado	Reafirmado
Previdência complementar	Presente	Aprovado	Reafirmado*	Reafirmado*
Teto remuneratório	Não presente	Não presente	Presente	Aprovado
Fim da integralidade	Não presente	Não presente	Presente	Aprovado
Novo cálculo de pensão por morte	Não presente	Não presente	Presente	Aprovado
Único RPPS por ente e unidade gestora	Não presente	Não presente	Presente	Aprovado
Criação do abono de permanência	Não presente	Não presente	Presente	Aprovado

Fonte: Elaboração Própria. Referência: SOUZA, 2005 obs: \* com alterações.

Mas quais seriam os fatores presentes em 2003 que permitiram a aprovação de pontos anteriormente rejeitados? Segundo Melo e Anastasia (2005), o governo Lula sofreu menores obstáculos e atores importantes mudaram seu comportamento diante da matéria. A agenda reformadora do governo FHC era muito mais extensa, tendo o governo dedicado maiores esforços na aprovação do instituto dareeleição em detrimento da reforma previdenciária. O projeto apresentado em 2003 se concentrava em mudanças no RPPS, enquanto a proposta apresentada em 1995, previa alterações no RGPS e no RPPS. Lula conseguiu articular o apoio dos governadores que declararam serem favoráveis a proposta e instituir Comissão Especial de análise da proposta com presidência e relatoria favoráveis a proposta, diferentemente, na proposta apresentada por FHC, ambos, presidente e relator, eram contrários as alterações propostas. Mudanças na regras de uso dos Destaques para Votação em Separação (DVS), ocorridas em 1996, desfavoreceram a atuação da oposição. E a relação entre governo e oposição, na qual a gestão de FHC é marcada por uma oposição forte liderada pelo PT que não se verificou quando Lula assume o governo, tendo o apoio de governadores da oposição. (MELO e ANASTASIA, 2005)

Souza (2005) também aponta o comportamento das legendas políticas como fator explicativo para o tempo diferenciado da aprovação das emendas. No governo FHC, o PT se apresentava como oposição bem estabelecida contrária a aprovação do projeto. No entanto, quando esse partido se elege em 2003, encontra uma oposição muito menos organizada, liderada pelo PFL e PSDB, e que era responsável por algumas das proposições presentes na proposta de reforma. O escopo da proposta, que contemplava mudanças o RGPS e no RPPS e a extensão da agenda reformadora do executivo, com várias pautadas tramitando simultaneamente no congresso, são apontadas por Souza (2005) como justificativas para o longo período de tramitação da PEC n° 33/95.

Diante do exposto acima, podemos compreender como uma reforma que envolve muitos atores e interesses divergentes foi possível. Verificou-se que as mudanças introduzidas no sistema previdenciário somente ocorreram, pois o governo, em sua primeira proposta, moderou suas pretensões reformadoras, deixando para a próxima gestão a necessidade de aprimorar a reforma. Além disso, foi necessário a conformação de um ambiente politicamente favorável para a aprovação da proposta. Para Pierson (1996, apud FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), a moderação das propostas é estratégia utilizada pelos representantes para aprovação de mudanças nos sistemas de proteção social.

## 4. Conclusões

Esse trabalho se propôs a responder as seguintes perguntas: por que foram necessárias, segundo a concepção governamental, duas reformas subsequentes RPPS? Quais as semelhanças e diferenças entre elas? Para isso, assumimos que a reforma da política previdenciária é caracterizada como redistributiva e envolve conflitos latentes e perdas tangíveis. A hipótese do estudo indica que o processo de formulação da reforma aconteceu de forma incremental. Para responder aos questionamentos, primeiramente foi feita uma análise das reformas, identificando como foi o processo de formulação de ambas e o que efetivamente se tornou mudança legislativa. Posteriormente, comparamos as duas reformas buscando as equivalências existentes entre elas.

Concluimos que foram necessárias duas reformas da previdência dos funcionários públicos, pois o governo FHC adotou a estratégia de moderar suas propostas, dado o contexto político presente. Sua agenda reformadora era extensa, o que o impediu de concentrar seus esforços na aprovação da emenda constitucional da previdência social, e havia uma oposição organizada contrária à proposta. O governo Lula compreendeu que as mudanças introduzidas em 1998 não foram capazes de superar o quadro financeiramente deficitário e as injustiças existentes no RPPS. Por isso, foi apresentada uma nova reforma. Ambas as propostas, apesar da orientação ideológica diferente entre os governos, buscavam os mesmos objetivos: controlar a crise fiscal e financeira no sistema e promover a justiça social. E o fizeram através de proposições semelhantes e de discursos análogos. Observa-se que o desenho das EC n° 20/98 e EC n° 41/03 já tinham seus contornos desde o relatório Britto.

A aprovação de algumas proposições somente em 2003, para além de um ambiente favorável, é explicada pelo modelo incremental. Pequenas mudanças aconteceram desde 1992, quando se inicia a discussão da crise da previdência no contexto democrático brasileiro. Primeiramente, foi promovido o diálogo e a elaboração de um diagnóstico através da Comissão Especial para estudos do sistema previdenciário. Posteriormente, o governo FHC se apropria das mudanças sugeridas anteriormente para propor as alterações no RPPS. Porém, ao verificar que seria inviável a aprovação de uma mudança grande, ele reavalia sua postura e adota uma estratégia de moderação das propostas. Por fim, o governo Lula, em seu projeto, incluiu todas as proposições que tinham sido anteriormente rejeitadas. A reforma da

previdência do funcionalismo público é classificada, de acordo com a tipologia de Braybrooke e Lindblom (1972), como uma política incremental. Ela aconteceu através de pequenas mudanças e foi exaustivamente reexaminada durante o período estudado. Como uma política incremental, a reforma não foi finalizada em 2003. A PEC paralela, apresentada pelos senadores, é uma evidência de que as mudanças introduzidas em 2003 não estão acabadas.

Esse estudo buscou elucidar questões que envolvem o processo de formulação de uma reforma de caráter redistributivo. Reformas em políticas redistributivas, em que há conflitos latentes e imputação aos governantes de altos custos eleitorais, em um jogo político, no qual se pressupõe que os representantes de cargos executivos e legislativos buscam a permanência no poder, tornam-se difíceis em uma escala ampla. Porém, ao se utilizar do modelo incremental, no qual as mudanças pequenas são inseridas gradualmente, sem representar custos elevados, as reformas se tornam mais viáveis e se inserem em um contexto político mais favorável.

Novos trabalhos que visem elucidar questionamentos sobre a relação existente entre as políticas redistributivas e o uso de pequenas mudanças como estratégia dos governos, prevista pelo modelo incremental, são necessários. A aplicabilidade do modelo incremental em diferentes políticas públicas é uma agenda de pesquisa pouco explorada.

## 5. Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da Burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no século XXI**. São Paulo: Editora FGV, 2010.

ANDRADE, E. L. G. **(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997 (componentes economicos, demográficos e institucionais)**. Belo Horizonte: Face/UFMG, 1999.

ARAÚJO, E. S. D. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. número 1 , p. 31-41, Janeiro/Junho 2009.

ARAUJO, O. S. D. O Direito à Seguridade Social. In: BENECKE, D.; NASCIMENTO, R. **Política Social Preventiva: desafio para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BRASIL, REPUBLICA FEDERATIVA. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. [S.l.]: [s.n.], 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: [s.n.], 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: [s.n.], 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E ORÇAMENTO. Boletim Estatístico de Pessoal de 1995 a 2010..

BRASIL. PRESEDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Por que Reformas a Presidência? Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: [s.n.], 1997.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: [s.n.], 1995.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Brasília. 1995.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Proposta de Emenda à Constituição número 33/95**. Brasília: [s.n.], 1995.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Emenda Constitucional número 98 de 1997**. Brasília: [s.n.], 1997.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Emenda Constitucional número 98 de 1998**. Brasília: [s.n.], 1998.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Emenda Constitucional número 41/03**. [S.l.]. 2003.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. **Proposta de Emenda à Constituição número 40/03**. [S.l.]: [s.n.], 2003.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. **Uma estratégia de decisão social**. Tradução de Angela Rosenburg. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira. **Texto para Discussão ENAP**, Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 1-28, Janeiro/Abril 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 47, Janeiro 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 49, n. número 1, 1998.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão Pública no século XXI: As reformas Pendentes. **Texto para discussão 1686 - IPEA**, Brasília, p. 1-70, Dezembro 2011.

CASTRO, J. A. et al. Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no período 1995-2005. **Texto para discussão número 1324 - IPEA**, Brasília, Janeiro 2008.

CECHIN, J.; CECHIN, A. D. Desequilíbrio: Causas e Soluções. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CUNHA, E. D. P.; SCHETTINO, P. T. J. In: \_\_\_\_\_ **As Geraes de Servas**. Belo Horizonte: PROEX, 2014.

DANTAS, E. A.; BARBIERI, C. V. As crises internacionais e seus impactos na previdência social. **Informe de Previdência Social - Ministério da Previdência e Assistência Social**, Brasília, v. 23, n. número 11, Novembro 2011.

DIAS, E. R.; MACÊDO, J. L. M. D. Previdência e Seguridade Social Brasileira. In: DIAS, E. R.; MACÊDO, J. L. M. D. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. São Paulo: Método, 2006.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnóstico e Perspectiva. In: (IPEA), I. D. P. E. E. S. **Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas: Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1990.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, v. Caderno de Pesquisa número 8, 1998.

ERICKSON, K. **Sindicalismo no processo político no Brasil**. Brasil: Editora Brasiliense, 1979.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. número 35, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na Nova Ordem Social. **Lua Nova**, São Paulo, v. Número 35, 1995.

FAUSTO, B. O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930). In: REPUBLICANO), B. F. (. D. P. **A História Geral da Civilização Brasileira**. Brasil: Editora Bertand, 1990.

FIGUERADO, A. C.; LIMONGI, F. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. In: FIGUERADO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. número: 21, Junho 2000.



GIAMBIAGI, F. et al. Diagnóstico da previdência social no Brasil: que foi feito e o que falta reformar? **Texto para discussão número 1050 - IPEA**, Rio de Janeiro, Outubro 2004.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MARQUES, R. M. A Previdência Social no Governo Lula - os desafios de um governo democrático e popular. **Ser Social**, Brasília, n. número 11, p. 9-28, Jul/Dez. 2002.

MARQUES, R. M.; BATCH, M.; MENDES, Á. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. número 1, p. 111-121, 2003.

MATIJASCIC, M. Reforma da Previdência nos países em desenvolvimento: o eterno retorno. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 185-216.

MATIJASCIC, M. Reforma da Previdência nos Países em Desenvolvimento: o Eterno Retorno. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGE, F. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. [S.l.]: IPEA, 2007.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da Previdência em dois tempos. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 48, n. número 2, p. 301 - 332, 2005.

MENICUCCI, T.; CARNEIRO, R. Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes. **Texto para discussão número 1686 - IPEA**, Brasília, Dezembro 2011.

MESA-LAGO, C.; MÜLLER, K. Política e Reforma da Previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MODESTO, P. Reforma da previdência e regime jurídico da aposentadoria dos titulares de cargo público. In: MODESTO, P. **Reforma da previdência: análise e crítica da emenda constitucional número 41/2003**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MÜLLER, K.; MESA-LAGO, C. Política e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. P. **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 27-63.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. número 2, p. 353-391, Maio/Agosto 2012.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. número 2, 2012.

NOGUEIRA, N. G. A Previdência Social nas Constituições ao Redor do Mundo. **Informe de Previdência Social - Ministério da Previdência e Assistência Social**, v. 20, n. número 8, Agosto 2008.

NOGUEIRA, N. G. A previdência social nas constituições ao redor do mundo. **Informe de Previdência Social - Ministério da Previdência Social**, v. 20, n. número 8 , p. 1-8, Agosto 2008.

OLIVEIRA, F. E. B. D.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da Previdência. **Texto para discussão número 508 - IPEA**, Rio de Janeiro, Agosto 1997.

OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)Previdência Social - 60 anos de história da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

REPÚBLICA, P. D. **Emenda Constitucional n 40/03**. [S.l.]. 2003.

RUA, M. D. G.; ROMANINI, R. [S.l.]: [s.n.].

RUAS, M. D. G.; ROMANINI, R. A concepção do Ciclo de Políticas Públicas. In: RUAS, M. D. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

RUFATO, A. V. Visão geral das regras previdenciárias ao redor do mundo. **Informe de Previdência Social - Ministério da Previdência e Assistência Social**, Junho 2012.

SANTORO, J. J. D. S. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Freitas, 2001.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Março 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. número 2 , p. 347-369, Março/Abril 2009.

SOARES, M. M. Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Política Cultural na Região do Médio Rio Piracicaba. In: CUNHA, E. D. P.; SCHETTINO, P. T. J. **As Geraes de Servas**. Belo Horizonte: PROEX, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. número 16, p. 20-45, Jul/Dez 2006.

SOUZA, G. P. D. **O regime de previdência dos servidores públicos. Comentários às Emendas onstitucionais n. 20/98 e n.41/03**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

TAFNER, P. Seguridade e Previdência: Conceitos Fundamentais. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGE, F. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

TAVARES, M. D. C. Ajuste e Reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, M. D. C.; FIORI, J. L. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

UGINO, C. K. **As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal**. São Paulo: [s.n.], 2011.